

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Eveliina Vuorinen

**OECD VEROTUSTIETOJENVAIHDON KEHITTÄJÄNÄ – PYYNNÖSTÄ
TAPAHTUVASTA TIETOJENVAIHDOSTA AUTOMAATTISEEN
TIETOJENVAIHTOON**

Pro-Gradu

Vero-oikeus

Tampere 2015

Tampereen Yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

VUORINEN, EVELIINA: OECD verotustietojenvaihdon kehittäjänä – pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta automaattiseen tietojenvaihtoon

Pro gradu –tutkielma, 88s.

Vero-oikeus

Maaliskuu 2015

Tutkielmassa oikeuspoliittisen sekä oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän avulla käsitellään OECD:n kahta verotustietojenvaihdon standardia ja niiden vaikutusta kansallisiin verotuloihin. Maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena valtioiden verotuotot ovat yhä tärkeämpiä niiden taloudelle ja keskustelu haitallisten verojärjestelmien lopettamisesta on kiihtynyt. Yksittäinen valtio ei kuitenkaan voi puuttua veroparatiisivaltioden kansallisiin verojärjestelmiin, joten kansallisten veropohjien kaventumista koitetaan estää kansainvälisen yhteistyön avulla. OECD:tä pidetään kansainvälisen verotuksen suunnannäyttäjänä ja sen rooli verotustietojenvaihdon kehittämisessä on merkittävä.

OECD:n taistelu haitallisia verojärjestelmiä vastaan alkoi vuonna 1998 tunnistamalla haitallisten verojärjestelmien tunnusmerkkejä. Tutkielma määrittelee, mitä veroparatiisivaltiota tarkoitetaan, ja listaa valtioita, joiden kansallinen lainsäädäntö sisältää haitallisia verojärjestelmiä. Veroparatiisivaltioiden tunnistamisesta OECD siirtyi niiden listaamiseen. Seurauksena syntyi kansainvälisen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardi, jonka edellytysten täytyminen oli ehtona listalta pois pääsemiseksi. Standardi perustui pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon ja sen tavoitteena oli luoda tietojenvaihtosopimusten verkosto veroparatiisi- ja muiden valtioiden välille. Tutkielma käy läpi kenen kanssa veroparatiisivaltiot sopivat tietojenvaihtosopimuksia, mitä edellytyksiä toimivalle tietojenvaihdolle on, milloin pyynnöstä on mahdollista kieltäytyä ja kuinka paljon tietoa on vaihdettu sopimusten avulla. Standardin lopputulos ei ole OECD:n kannalta imarteleva. Vaikka pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuva standardi lisäsi tietojenvaihtosopimusten määrää, tieto ei todellisuudessa silti liikkunut veroparatiisi- ja muiden valtioiden välillä.

Valtiot, jotka kärsivät verotulojen menetyksestä ulkomaille, eivät tyytyneet OECD:n luomaan kansainväliseen standardiin, vaan alkoivat sopia verotustietojenvaihdosta sopimusinstrumentein, jotka mahdollistivat automaattisen tietojenvaihdon. Euroopan unionin sisällä verotustietojenvaihto tapahtui automaattisesti säästödirektiivin sekä hallinnollisen yhteistyön direktiivin avulla. Kuitenkin vasta Yhdysvaltojen luotua FATCA-sopimuksen myös OECD:n oli aika myöntää, että tietojenvaihdon kansainvälinen standardi tulee muuttaa pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta automaattiseen tietojenvaihtoon. Vuoden 2014 helmikuussa julkaistiin ”*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information*”, jonka avulla valtiot voivat vaihtaa verotustietoja automaattisesti. Standardin implementoinnille on annettu erilaisia vaihtoehtoja ja valtioilla on mahdollisuus sekä bilateraaliseen että multilateraaliseen sopimiseen.

Tutkielma käy läpi lyhyesti uuden automaattisen tietojenvaihdon standardin sisältöä, mutta keskittyy enemmän standardin kehitysehdotuksiin. Veroparatiisien ja haitallisten verojärjestelmien aiheuttama ongelma kansallisten veropohjien kaventumisesta ei ratkea ennen kuin kaikki varallisuuden piilopaikat on saatu standardin soveltamisalaan. Tämä edellyttää maailmanlaajuista standardiin sitoutumista sekä laajaa rahoituslaitosten raportointivelvollisuutta. Tutkielma käsittelee standardin globaalin soveltamisen esteitä sekä sen ongelmakohtia raportointivelvollisuuden ja edunsaajan tunnistamisen osalta.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	III
LYHENTEET	X
1. JOHDANTO	1
1.1. AIHEEN ESITTELY	1
1.2. OECD:N KAKSI STANDARDIA	3
1.3. TUTKIMUSONGELMAN ASETTELU JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	7
1.4. TUTKIMUKSEN RAJAUS JA RAKENNE	9
1.5. KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELYÄ	10
1.6. TUTKIMUSMETODI JA LÄHTEET	11
2. VEROPARATIISIVALTIOIDEN TUNNISTAMINEN	14
2.1. VEROPARATIISIN KÄSITE	14
2.2. VEROPARATIISIVALTIOIDEN LISTAUKSET	16
2.2.1. OECD:n listaukset	16
2.2.2. Tax Justice Networkin listaus	18
2.3. LISTAUKSIEN VAIKUTUKSET	19
2.4. GLOBAL FORUM ON TRANSPARENCY AND EXCHANGE OF INFORMATION FOR TAX PURPOSES	21
2.4.1. Global Forumin työ tietojenvaihdon parissa	21
2.4.2. Vertaisarvioinnin tuloksia	23
3. OECD:N PYYNNÖSTÄ TAPAHTUVAAN TIETOJENVAIHTOON PERUSTUVA STANDARDI	26
3.1. PYYNNÖSTÄ TAPAHTUVA TIETOJENVAIHTO	26
3.1.1. Verotusta koskevassa tietojenvaihtosopimuksessa	26
3.1.2. Kahdenvälisen verosopimuksen 26 artiklassa	28
3.2. VAPAAUS VALITA TIETOJENVAIHTOSOPIMUKSEN SOPIMUSKUMPPANI	30
3.3. PYYNNÖSTÄ KIELTÄYTYMINEN	33
3.4. VAIHDETUN TIEDON MÄÄRÄ	37
3.5. STANDARDIN LOPPUTULOS	39
4. OECD:N UUSI AUTOMAATTISEN TIETOJENVAIHDON STANDARDI ...	43
4.1. UUDEN STANDARDIN KEHITYS	43
4.1.1. Paine kehittää uusi tietojenvaihdon standardi	43
4.1.2. OECD:n automaattista tietojenvaihtoa käsittelevät raportit	45

4.1.3.	Tehokas tapa vaihtaa tietoa.....	48
4.1.4.	Global Forumin työ automaattisen tietojenvaihdon parissa	49
4.2.	STANDARDIN GLOBAALI ULOTTUVUUS	51
4.2.1.	Tiedon liikkuminen kaikkien valtioiden välillä	51
4.2.2.	Kehitysmaat	53
4.2.3.	Sanktioiden puuttuminen	57
4.2.4.	Ruubikin kuutio	59
4.2.5.	Asuinpaikkatodistukset	61
4.3.	STANDARDIN RAJOITETTU SOVELTAMISALA	63
5.	STANDARDIN TEKNISET YKSITYISKOHDAT	66
5.1.	STANDARDIN SISÄLTÖ	66
5.1.1.	Standardin soveltamisala.....	66
5.1.2.	Standardin implementointi	67
5.1.3.	Standardin tietosuoja	70
5.2.	COMMON REPORTING STANDARD	73
5.2.1.	Due diligence –säännöstö	73
5.2.2.	Raportointivelvollisuuden ulkopuolella olevat rahoituslaitokset	75
5.2.3.	Raportointivelvollisuuden ulkopuolella olevat tilitiedot	78
5.2.4.	Edunsaajan tunnistaminen	80
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET	83

LÄHTEET

Bilicka & Fuest (2013) With which countries do tax havens share information with, *International Tax and Public Finance*, April 2014, Volume 21, Issue 2, p. 175

C(2012) 8805 final, Komission suositus toimenpiteistä, joilla kannustetaan kolmansia maita soveltamaan hyvän hallintotavan vähimmäisvaatimuksia verotus-
alalla

Carroll, Peter & Kellow, Aynsley (2011) *The OECD: A Study of Organisational Adaption*. Edward Elgar Publishing, 1.1.2011

Colliander, Anders (2009) OECD:n ja Pohjoismaiden työ kansainvälistä veropakoa ja haitallista verokilpailua vastaan (suomennos), *Verotus* 1/2009 s.67

Ervasti, Kaijus (2007) Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka, *Oikeus* (36), 4/2007

FATF (2012) International standards on combating on money laundering and the financing of terrorism & proliferation – The FATF Recommendations

G20-valtiot (2014) Common Reporting Standard Implementation Plan

Griesgraber, Jo Marie (2014) *Justice in Development: Securing a Place for Tax Justice and Transparency on the Post-2015 Development Agenda*

http://www.new-rules.org/storage/documents/Tax/jmg_globaljusticeprogram.pdf

Hallituksen esitys 74/2008 eduskunnalle laiksi ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain muuttamisesta

Hirvonen, Ari (2011) *Mitkä metodi? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Johannessen Niels & Zucman Gabriel (2014) The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown, American Economic Journal: Economic Policy, 2014, Volume 6, No. 1, s.65 - 91

Knobel Andres & Meinzer Markus (2014) "The end of bank secrecy"? Bridging the gap to effective automatic automatic information exchange – An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and its alternatives. <http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/TJN-141124-CRS-AIE-End-of-Banking-Secrecy.pdf>

Knobel Andres & Meinzer Markus (2014b) Automatic Exchange of Information: An Opportunity for Developing Countries to Tackle Tax Evasion and Corruption. <http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/AIE-An-opportunity-for-developing-countries.pdf>

KOM/1997/495/FINAL, Komission tiedonanto neuvostolle – Verotuksen yhteensovittaminen Euroopan unionissa – Toimenpidepaketti vahingollisen verokilpailun poistamiseksi

Kurdle, Robert T. (2008) The OECD's Harmful Tax Competition Initiative and the Tax Havens: From Bombshell to Damp Squib, Global Economy Journal, Vol. 8, Issue 1, s.1

Kurdle, Robert T. (2009) Did blacklisting hurt the tax havens? Journal of Money Laundering Control, Vol 12, No.1, s.33

Library of the European Parliament (2013) A FATCA for the EU? Data protection aspects of automatic exchange of bank information

McIntyre, Michael (2009) How to End the Charade of Information Exchange, Tax Notes International, 26.10.2009

Moore, Mick (2014) Tax Justice Campaigning: Is Tough Always Smart? <http://www.ictd.ac/en/tax-justice-campaigning-tough-always-smart>

Myrsky, Matti (2009) Väliyhteisölaista, sen muutoksista ja tulevaisuudennäkömistä, Defensor Legis No.1/2009 s. 81

Myrsky, Matti (2010) Veropolitiikkamme kysymyksiä, Defensor Legis, 5/2010

Neslund, Kristofer (2009) Why Tax Information Agreements are “Toothless”
16.7.2009

http://www.cpa2biz.com/Content/media/PRODUCER_CONTENT/Newsletters/Articles_2009/Tax/Toothless.jsp

Oberson, Xavier (2013) The Development of International Assistance in Tax Matters in Switzerland: From Evolution to Revolution, European Taxation, Vol. 53, No. 8

OECD (1998) Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue

OECD (2000) Towards Global Tax Cooperation – Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs

OECD (2000b) Improving Access to Bank Information for Tax Purposes

OECD (2002) List of Uncooperative Tax Havens

OECD (2002b) Agreement on Exchange of Information on Tax Matters

OECD (2006) MANUAL ON THE IMPLEMENTATION OF EXCHANGE OF INFORMATION PROVISIONS FOR TAX PURPOSES: Approved by the OECD Committee on Fiscal Affairs on 23 January 2006

OECD (2009) Countering Offshore Tax Evasion – Some Questions and Answers on the Project

OECD (2009b) A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard

OECD (2010) Model Tax Convention on Income and Capital

OECD (2011) Implementing the Tax Transparency Standards: A Handbook for Assessors and Jurisdictions. Second Edition

OECD (2012) Automatic Exchange of Information – What it is, how it works, benefits and what remains to be done

OECD (2013) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer reviews: Finland 2013: Combined: Phase 1 + Phase 2, incorporating phase 2 ratings, OECD Publishing

OECD (2013b) Global Forum on Tax Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes – Tax Transparency 2013 Report on progress

OECD (2013c) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Bermuda 2013: Phase 2: Implementation of the Standard in Practice

OECD (2013d) A Step Change in Tax Transparency – OECD Report for the G8 Summit

OECD (2014) Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters

OECD (2014b) OECD Secretary – General Report to G20 Finance Ministers

OECD (2014c) Declaration on Automatic Exchange of Information on Tax Matters

OECD (2014d) Automatic Exchange of Financial Account Information – Background Information Brief

OECD (2014e) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes – Tax Transparency 2014 – Report on Progress

OECD (2014f) Model Tax Convention on Income and Capital

OECD, List of Unco-operative Tax Havens,
<http://www.oecd.org/countries/monaco/listofunco-operativetaxhavens.htm>

OECD, Data solmituista tietojenvaihtosopimuksista,
<http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/Fl#agreements>

OECD, Data yleissopimuksen sopimusvaltioista,
http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

OECD, Model Memorandum of Understanding on Automatic Exchange of Information for Tax Purposes,

<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/2662204.pdf>

OECD, Multilateral competent authority agreement signatories,

<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/mcaa-signatories.pdf>

OECD and Council of Europe (2011) The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2012 Protocol

Oguttu & Schulze (2011) The Role of Tax Havens in the Global Financial Crisis: A Critique of International Initiatives and Measures to Curb the Resultant Fiscal Challenges and the Example of South Africa, Bulletin for International taxation, Vol. 65, No.6

Pistone, Pasquale (2013) Exchange of Information and Rubik Agreements: The Perspective of an EU Academic, Bulletin for International Taxation, Vol. 67, No. 4

Sawyer, Adrian (2010) Tax Havens “Coming in from the Cold”: A Sign of Changing Times? Bulletin for international Taxation, Vol. 64, No.11

Shaheen, Salman (2014) Saint-Amans defends OECD’s CRS despite loopholes identified by TJN, International Tax Review, Vol 25, No. 3

Shaxson, Nicholas (2011) Treasure Islands: Tax Havens and the men who stole the world. The Bodley Head, Lontoo 2011

Shaxson, Nicholas & Christensen, John (2011) Time to black-list the tax haven whitewash, The Financial Times 4.4.2011.

Society of Trust and Estate Practitioners (2014) France removes blacklist threat from Jersey and Bermuda, 6.1.2014. <http://www.step.org/france-removes-blacklist-threat-jersey-and-bermuda>

Spencer, David (2006) Exchange of Tax Information, Accountancy Business and the Public Interest, Vol. 5, No. 1

Tax Justice Network, Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres,
http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf

Tax Justice Network, Double Tax Treaties and Tax Information Exchange Agreements: What Advantages for Developing Countries,
http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/DTTs_100126_TIEAs-Developing-Countries.pdf

Tax Justice Network (2009) Tax Information Exchange Agreements,
http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_0903_Exchange_of_Info_Briefing_draft.pdf

Tax Justice Network (2010) The Case of Disappearing Tax Havens, 12.11.2010,
<http://taxjustice.blogspot.fi/2010/11/case-of-disappearing-tax-havens.html>

Tax Justice Network (2011) The Death of Information Exchange Agreements? 19.4.2011,
<http://taxjustice.blogspot.fi/2011/04/death-of-information-exchange.html>

Tax Justice Network (2011b) Time to black-list the tax haven whitewash, 4.4.2011,
<http://taxjustice.blogspot.fi/2011/04/time-to-black-list-tax-haven-whitewash.html>

Tax Justice Network (2014) The full picture of OECD's AIE Standard is unveiled: Catering to tax havens at the expense of developing countries, 20.7.2014,
http://www.taxjustice.net/wpcontent/uploads/2014/07/TJN2014_OECD-AIE-ObservationsCRSCommentaries1.pdf

Tax Justice Network (2014b) OECD's Automatic Information Exchange Standard: A watershed moment for fighting offshore taxation,
http://www.internationaltaxreview.com/pdfs/TJN2014_OECD-AIE-Report.pdf

Urinov, Vokhidjon (2015) The Rubik Model: An Alternative for Automatic Tax Information Exchange Regimes? Bulletin for International Taxation, Vol 69, No. 2

Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012, Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015

Valtiovarainministeriön tiedote 5.3.2014,

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140305Suomia/name.jsp

Verohallinto, Veroparatiisien torjuntakeinoja: Kansainväliset tietojenvaihtosopimukset, päivitetty 3.9.201

Zielke (2010) The Changing Role of Tax Havens - An Empirical Analysis of the Tax Havens Worldwide, Bulletin for international Taxation , Vol.65, No.1

LYHENTEET

CAA	Competent Authority Agreement
CRS	Common Reporting System
ETA	Euroopan talousalue
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FATF	Financial Action Task Force
EU	Euroopan Unioni
NFE	Non-financial entity
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
STEP	Society of Trust and Estate Practitioners
TIEA	Tax Information Exchange Agreement

1. JOHDANTO

1.1. AIHEEN ESITTELY

Kansainvälinen verosuunnittelu, kansallisten veropohjien kaventuminen sekä keinot kansainvälisen yhteistyön tiivistämiseksi verotusalailla ovat olleet viime vuosina useiden valtioiden kiinnostuksen kohteena. Maailman laajuinen finanssikriisi ja sitä seurannut talouden taantuminen ovat aikaansaaneet sen, että valtioiden keräämät verotulot ovat entistä tärkeämpiä niiden taloudelle. Kansainvälistä yhteistyötä verotuksen alalla on kehitetty erilaisin monikansallisin sopimuksin sekä valtioiden keskenään solmimien kahdenvälisen verosopimusten avulla. Yksi kahdenvälisen verosopimuksen tavoitteista on estää tulon kahteen kertaan verottaminen rajat ylittävissä tilanteissa¹. Kahdenkertaisen verotuksen estäminen on kuitenkin mahdollistanut tilanteita, joissa tulo jää verottamatta kokonaan. Osa valtioista on myös ollut vastahakoisia sitoutumaan kansainvälisiin ja kahdenkeskeisiin verosopimuksiin. Yksityishenkilöt ja yritykset ovat hyväksikäyttäneet valtioiden haitallisia verojärjestelmiä ja välttyneet näin asuinvaltioidensa verotukselta.²

Kansallisten veropohjien kaventumisen estämiselle on kansainvälisen yhteistyön avulla kehitelty monenlaisia toimintakeinoja. Yksi erittäin paljon viime vuosina pinnalla ollut kansainvälisen yhteistyön muoto on automaattinen tietojenvaihto. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) ja Euroopan unioni ovat jo pitkään pyrkineet edistämään valtioiden välistä yhteistyötä verotustietojenvaihdossa. Aiemmin OECD on painostanut valtioita sopimaan tietojenvaihtosopimuksia ja hyväksynyt pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon riittäväksi keinoksi varmistamaan riittävä tietojenvaihto verotuksen alalla valtioiden kesken³. Yhdysvaltojen useiden eri valtioiden kanssa bilateraalisesti sopima FATCA-sopimus (Foreign Account Tax Compliance Act) on luonut paineita sopia yhä kattavammista tietojenvaihtosopimuksista ja tulevaisuudessa

¹ Myrsky (2009) s.88.

² OECD (1998) s.16.

³ OECD (2014) s.9.

muuttaa tietojenvaihtosopimukset kahdenkeskisestä sopimisesta kohti automaattista ja multilateraalista sopimista.⁴

Suomessa on myös ryhdytty toimiin veropohjan kaventumista vastaan. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan kirjattiin 22.6.2011 tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012 - 2015⁵. Toimintaohjelmassaan hallitus korosti Suomen yhteistyötä Euroopan Unionin ja OECD:n kanssa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa ja harmaan talouden torjumiseen liittyvien hankkeiden edistämisessä. Hallitus on toimintaohjelmassaan luvannut toimia veroparatiisien sulkemiseksi, muun muassa tiukentamalla yritysten raportointivelvollisuutta ja lisäämällä viranomaisten tietojenvaihtoa. Suomi mahdollistaa muissa valtioissa sijaitsevien veronalaisten tulojen verottamisen muun muassa tukemalla automaattisen ja monenkeskisen tietojenvaihdon yleistymistä sekä jatkamalla tietojenvaihtoa koskevien sopimusten tekemistä matalan verotuksen valtioiden kanssa.

Veroparatiisit syövät muiden valtioiden veropohjaa ja vääristävät kansainvälistä verokilpailua. Sijoittamalla varallisuutta veroparatiiseiksi luokiteltuihin valtioihin tai itsehallintoalueisiin, yritykset ja yksityishenkilöt pystyvät hyödyntämään veroparatiisien puutteellisia tietojenvaihtosopimuksia.⁶ Tästä johtuen veroparatiiseihin sijoitetut tulot saattavat jäädä kokonaan verottamatta ja yrityksen tai yksityishenkilön todellinen asuinvaltio menettää verotuloja. Sen lisäksi valtiot, joilla on puutteelliset tietojenvaihtosopimukset, vievät pääomia muilta valtioilta. Esimerkiksi Jerseyssä, joka on aiemmin tunnettu veroparatiisina, ulkomaisten talletusten määrä vähentyi 60 prosenttia eli 110 miljardia dollaria tammikuun 2008 ja heinäkuun 2011 välisenä aikana. Samanaikaisesti Hong Kongiin sijoitettujen varojen määrä kasvoi 40 prosenttia eli 65 miljardia dollaria. Veroparatiiseissa oleva ulkomaisten varojen kokonaismäärä ei kyseisenä aikavälinä juuri laskenut.⁷ Jersey on vuosien 2008-2010 aikana poliittisesti sitoutunut tehokasta

⁴ OECD (2014) s.10.

⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012, Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015.

⁶ OECD (1998) s.29.

⁷ Verohallinto, Veroparatiisien torjuntakeinoja: Kansainväliset tietojenvaihtosopimukset, päivitetty 3.9.2013.

tietojenvaihtoa koskeviin OECD:n periaatteisiin solmimalla riittävän määrän tietojenvaihtosopimuksia⁸, kun taas Hong Kong on vielä vuonna 2014 sanonut suostuvansa vain tarkasta pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon ja vastustavansa automaattista tietojenvaihtoa.

OECD, eli taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, on kansainvälinen taloudellinen organisaatio, joka perustettiin vuonna 1961⁹. OECD on aktiivinen toimija kansainvälisen verotuksen alalla ja toiminut suunnannäyttäjänä verotietojenvaihdossa. Se julkaisee ja päivittää malliverosopimusta sekä tietojenvaihdon mallisopimusta, sekä julkaisee tietojenvaihtoa koskevia raportteja. Vuodesta 1998 asti OECD on johtanut taistelua veroparatiiseja ja haitallista verokilpailua vastaan. Haitallisen verokilpailun kitkemiseksi OECD laati ensin kansainvälisen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardin, jonka avulla se kehitti tietojenvaihtosopimusten verkoston valtioiden välille.¹⁰ Valtioista, jotka eivät suostuneet sitoutumaan OECD:n standardiin, tehtiin listaus, ja niitä painostettiin yhteistyöhön. OECD julkaisee vuosittain raportteja tietojenvaihdon kehityksestä ja antaa suosituksia ja malleja kehityksen edistämiseksi. Nyt valtioiden välinen verotustietojenvaihto on uudistuksen edessä, sillä OECD on siirtynyt pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvasta standardista automaattisen tietojenvaihdon standardiin.

1.2. OECD:N KAKSI STANDARDIA

OECD julkaisi vuonna 1998 raportin "Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue"¹¹, jossa se tunnisti veroparatiiseja, joiden kansallinen lainsäädäntö sisältää haitallisia verojärjestelmiä. Vuoden 2000 raportissaan "Towards

⁸ OECD:n data Jersey tietojenvaihtosopimuksista, <http://www.oecd.org/tax/transparency/taxinformationexchangeagreementstieasjersey.htm>.

⁹ OECD:n perustajajäseniä ovat Belgia, Espanja, Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Islanti, Englanti, Italia, Kanada, Kreikka, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Sveitsi, Tanska, Turkki ja Yhdysvallat. Myöhemmin organisaatioon ovat liittyneet Japani, Suomi, Australia, Uusi-Seelanti, Meksiko, Tšekki, Unkari, Puola, Etelä-Korea, Slovakia, Slovenia, Chile, Israel ja Viro. Lisäksi OECD tekee yhteistyötä Venäjän, Brasilian, Kiinan, Intian, Indonesian ja Etelä-Afrikan kanssa.

¹⁰ OECD (2002b) s.1.

¹¹ OECD (1998).

Global Tax Cooperation”¹², OECD antoi ehdotuksia valtioille, joiden kansallises-
ta lainsäädännöstä se löysi haitallisten verojärjestelmien merkkejä. OECD il-
moitti julkaisevansa näistä valtioista niin sanotun ”mustan listan” vuonna 2002 ja
antoi vuoden 2000 raportissaan julkaisemille valtiolle vuoden 2001 heinäkuun
loppuun asti aikaa luopua haitallisista verojärjestelmistään. Valtiot, jotka eivät
sitoutuneet OECD:n vaatimukseen päätyivät vuoden 2002 listalle ”List of Uncoo-
perative Tax Havens”¹³. Listalle päätyi lopulta vain seitsemän valtiota¹⁴, sillä
kaikki muut 31 valtiota, jotka olivat järjestön alkuperäisessä listauksessa vuonna
2000, sitoutuivat noudattamaan sen antamia suosituksia.

OECD pohti jo vuoden 1998 raportissaan tietojenvaihdon vähimmäisstandardin
kehittämistä. Vuoden 1998 raportissa järjestö tunnisti tehokkaan tietojenvaihdon
puuttumisen merkittäväksi tekijäksi määriteltäessä veroparatiiseja. OECD alkoi
vuoden 1998 raportin pohjalta suunnittelemaan oikeudellista instrumenttia, jon-
ka avulla valtioiden välillä voitaisiin sopia tehokkaasti tietojenvaihdosta. Järjestö
julkaisi vuonna 2002 tietojenvaihtosopimuksen mallin, joka esitteli kansainväli-
sen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardin.¹⁵ Valtion tulee täyttää seu-
raavat vaatimukset, jotta se noudattaa standardia:

- valtiolla on oltava mekanismi, joka mahdollistaa pyynnöstä tapahtuvan
tietojenvaihdon toimittamisen
- valtiolla tulee olla toimiva tietojenvaihtojärjestelmä sekä siviili- että rikos-
asioissa
- valtion kansallinen lainsäädäntö ei saa rajoittaa tietojenvaihtoa kaksois-
rangaistavuuden periaatteen perusteella
- valtion tulee kunnioittaa yksilöiden ja yritysten tietosuojaa
- valtiolla tulee olla tiukat vaihdettavan tiedon luottamuksellisuutta koske-
vat sääntelyt

¹² OECD (2000).

¹³ OECD (2002).

¹⁴ Andorra, Liechtenstein, Liberia, Monaco, Marshall saaret, Nauru ja Vanuatu.

¹⁵ OECD (2002b) s.1.

- valtiolla on oltava mahdollisuus saada luotettavaa tietoa sen rahoituslaitoksilta sekä valta luovuttaa tietoa eteenpäin sitä pyytäneelle valtiolle.¹⁶

OECD katsoo valtion noudattava kansainvälistä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardia vasta, kun valtio on siihen julkisesti sitoutunut. Valtion tulee virallisesti sitoutua OECD:n ”Framework for a Collective Memorandum of Understanding on Eliminating Harmful Tax Practices”-muistioon, joka asettaa yllä luetellut järjestön vaatimukset standardin noudattamiselle. Muistio sisältää pysyvät ehdot sille, kuinka valtion on varmistettava, että sen kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista haitallisia verojärjestelmiä.¹⁷

OECD:n vuoden 2002 listalle yhteistyöhaluttomista veroparatiiseista päätyi siis seitsemän valtiota, jotka eivät täyttäneet kansainvälistä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardia. Listalta pois pääsemisen edellytyksenä organisaatio piti 12 tietojenvaihtosopimuksen solmimista¹⁸. OECD:n kansainvälinen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardi edellytti siis vähimmäisvaatimuksena pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta sopimisesta vähintään 12 valtion kanssa ja edellä mainittujen vaatimusten täyttymistä.

Standardin implementoinnin edistämiseksi perustettiin vuonna 2009 The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Sen tavoitteena on varmistaa että kansainvälinen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardi on tehokkaasti implementoitu kaikkiin valtioihin. Global Forum raportoi G20-maiden valtiovarainministereille sekä keskuspankkien puheenjohtajille sen tuottaman pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon vertaisarvioinnin tuloksia. Vertaisarviointi jakaa valtiot neljään eri luokkaan. Valtiot joko noudattavat standardia täysin, suurimmaksi osin, osittain tai eivät ollenkaan. Helmikuun 2014 raportin mukaan vain neljä valtiota eivät noudattaneet kansainvälistä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardia.¹⁹ Standardin vähimmäisvaatimukset eivät siis ole samat joita OECD edellytti valtioilta, jotka olivat sen mustalla listalla. Yksikään niistä neljästä valtiosta, jotka eivät Global Forumin mukaan noudata standardia,

¹⁶ OECD (2002b) s.19-30.

¹⁷ Oguttu & Schulze (2011) kohta 6.4.

¹⁸ Carrol & Kellow (2011) s.144.

¹⁹ OECD (2014c) s.2.

eivät kuitenkaan ole OECD:n mustalla listalla, sillä sen lista on ollut tyhjä vuodesta 2009 lähtien.

Viime vuosina poliittisen mielenkiinnon kohteena on ollut automaattisen tietojenvaihdon tuomat mahdollisuudet. Huhtikuussa 2013 G20-maiden valtiovarainministerit ja keskuspankkien puheenjohtajat antoivat tukensa sille, että automaattisesta tietojenvaihdosta suunniteltiin tietojenvaihdon uutta standardia. Yhdysvaltojen FATCA-tietojenvaihtosopimus sekä Ranskan, Saksan, Italian, Espanjan ja Englannin Yhdysvaltojen kanssa luoma multilateraalinen tietojenvaihtosopimus aiheuttivat paineita OECD:lle ja G20-maille luoda automaattisesta tietojenvaihdosta uusi standardi.²⁰ Niiden yhteistyönä kehittämä uusi automaattista tietojenvaihtoa koskeva standardi ”Standard for the Automatic Exchange of Financial Account Information” sai veroasioiden komitean hyväksynnän tammikuussa 2014. Standardi sisältää kaksi erillistä oikeudellista instrumenttia: Common Reporting Standardin ja malli CAA-sopimuksen.²¹ Käsittelen standardin sisältöä tarkemmin neljännessä ja viidennessä kappaleessa.

OECD lupasi yksityiskohtaisen kommentaarin, joka auttaa varmistamaan että standardiin sitoutuneet valtiot soveltavat sitä johdonmukaisesti sekä lisäinformaatiota ja ohjeistusta tarvittavista teknisistä ratkaisuksista vuoden 2014 puoliväliin mennessä.²² Lopullinen standardi, joka sisälsi tarvittavat ohjeet ja toimenpiteet standardin implementointiin sekä yksityiskohtaisen kommentaarin, julkaistiin G20-maiden valtiovarainministerien ja OECD:n johtokunnan syyskuun kokouksessa.²³ Standardin julkistamisen jälkeen yli 80 valtiota on jo sitoutunut noudattamaan standardia, mukaan lukien kaikki G20-valtiot. Maaliskuussa 2014, 44 eri valtiota ilmoitti aloittavansa standardin mukaisen automaattisen tietojenvaihdon vuoden 2017 alusta.²⁴

Uusi maailmanlaajuinen standardi ottaa huomioon sen, että monilla valtiolla on jo olemassa olevia, automaattista tietojenvaihtoa koskevia sopimuksia toistensa

²⁰ OECD (2014) s.5.

²¹ OECD (2014) s.3.

²² OECD (2014) s.3.

²³ OECD (2014b).

²⁴ G20-valtiot (2014) s.1.

kanssa. Uuden standardin tarkoituksena ei ole rajoittaa aiemmin solmittuja sopimuksia, vaan standardin tarkoituksena on asettaa vähimmäisvaatimukset verotusta koskevalle tietojenvaihdolle. Valtiot voivat sopia standardia kattavammasta automaattisesta tietojenvaihdosta, jos ne näin haluavat.²⁵ OECD on standardillaan halunnut luoda yhtenäisyyttä automaattisen tietojenvaihdon sääntelyyn, jotta tietojenvaihto aiheuttaisi valtioiden hallinnoille ja rahoituslaitoksille mahdollisimman vähän kustannuksia ja vaivaa.²⁶

1.3. TUTKIMUSONGELMAN ASETTELU JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Vuonna 2009 viimeisetkin valtiot pääsivät pois OECD:n mustalta listalta. Silloinen G20-maiden ja Ranskan presidentti Nicolas Sarkozy julisti Cannesin huipukokouksessa, ettei veroparatiiseja ole enää olemassa.²⁷ Kaikki valtiot olivat sitoutuneet järjestön pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvaan standardiin. Kuitenkin julkinen keskustelu veroparatiisien aiheuttamista ongelmista jatkuu edelleen ja yksityishenkilöt sekä yritykset sijoittavat varallisuuttaan OECD:n listalta pois päässeisiin valtioihin. Onko OECD:n ajamalla pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvalla standardilla ollut mitään vaikututusta verotusta koskevaan tietojenvaihtoon veroparatiisi- ja muiden valtioiden välillä? Entä onko järjestön uusi automaattiseen tietojenvaihtoon perustuva standardi vastaus tarpeeseen tehokkaammasta maailmanlaajuisesta tietojenvaihdosta? Tutkimukseni tavoitteena on ensin tarkastella OECD:n ensimmäistä standardia ja tutkia kuinka tehokkaasti se on lisännyt tietojenvaihtoa valtioiden välillä. Sen jälkeen tarkastelen OECD:n toista standardia, joka on luotu vastaamaan paineeseen kehittää toimiva juridinen instrumentti, joka mahdollistaa globaalin automaattisen tietojenvaihdon. Tutkielmani tavoitteena on selvittää, täyttääkö uusi standardi OECD:n sille asettamat tavoitteet ja mahdollistaako automaattinen tietojenvaihto tiedon saannin veroparatiisien rahoituslaitoksilta tehokkaammin kuin pyynnöstä tapahtuva.

²⁵ OECD (2014b) s.17.

²⁶ OECD (2014b) s.14.

²⁷ Tax Justice Network (2011b).

Tutkielmani tutkimuskysymykset:

1. Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on, ovatko pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon vähimmäisvaatimukset OECD:n mustalta listalta pois pääsemiseksi riittävät, jotta verotustieto tosiasiasa tehokkaasti liikkuu veroparatiisi- ja muiden valtioiden välillä. Tavoitteenani on selvittää, onko tietojenvaihto veroparatiisi- ja muiden valtioiden välillä lisääntynyt OECD:n pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvan standardin avulla.
2. Toinen tutkimuskysymykseni on, miten valtioiden ja rahoituslaitosten on mahdollista välttää automaattiselta tietojenvaihdolta, vaikka ne liittyisivät standardiin. Julkisessa keskustelussa OECD:n uusi automaattista tietojenvaihtoa koskeva standardi on saanut paljon kritiikkiä siitä, että veroparatiisi- valtioille on jätetty erilaisia keinoja kiertää automaattinen tietojenvaihto, vaikka ne ovatkin sitoutuneet uuteen standardiin. Tutkielmani tavoitteena on tuoda esiin uuden standardin raportointivelvollisuuden ongelmakohdat.
3. Kolmas tutkimuskysymykseni on, onko standardin mahdollista toimia maailmanlaajuisesti. OECD:n uusi standardi on herättänyt paljon keskustelua siitä, että ottaako OECD, jonka jäsenmaat koostuvat pääosin varakkaista länsimaista, tarpeeksi huomioon vähävaraisten maiden tarpeet. Tavoitteenani on tehdä selkoa tähän keskustelua herättäneeseen kysymykseen. Voiko uusi standardi olla globaali, jos se syrjii kehitysmaita?
4. OECD:n uusi standardi antaa mahdollisuuden sekä multi- että bilateraaliin sopimiseen. Neljäs tutkimuskysymykseni on, kumpi keinoista on tehokkaampi tapa tietojenvaihtoon.
5. Viides tutkimuskysymykseni on, miten yhteistyöhaluttomat valtiot saadaan painostettua mukaan uuteen standardiin. OECD ei ole sisällyttänyt uuteen standardiinsa sanktioita valtioille, jotka eivät suostu sitoutumaan siihen. Tutkimukseni tavoitteena on pohtia keinoja, joiden avulla yhteistyöhaluttomat maat saataisiin sitoutumaan standardiin, jotta siitä tulisi OECD:n tavoitteiden mukaisesti maailmanlaajuinen.

1.4. TUTKIMUKSEN RAJAUS JA RAKENNE

Monet tahot sääntelevät verotusta koskevaa tietojenvaihtoa. OECD ei ole ainoa kansainvälinen toimija, joka on listannut veroparatiiseja ja luonut tietojenvaihtoa koskevia mallisopimuksia. Tutkielmani keskittyy pääosin OECD:n työhön automaattisen tietojenvaihdon parissa sekä tutkimaan OECD:n standardien vaikutuksia valtioiden väliseen tietojenvaihtoon. OECD:n toimintaan vaikuttavat myös muut juridiset instrumentit, kuten Yhdysvaltojen FATCA-sopimus, Euroopan unionin direktiivit sekä valtioiden kahdenkeskiset sopimukset. Tästä johtuen myös muut tietojenvaihtoa koskevat juridiset instrumentit ovat tärkeä osa tutkielmaani. Tarkoitukseni on tarkastella OECD:n standardeja kansainvälisestä näkökulmasta, joten yksittäisten valtioiden solmimien tietojenvaihtosopimusten tarkastelu ei ole tutkielman kannalta mielekäästä.

Verotuksen välttely ei ole ainoa syy, miksi varallisuutta sijoitetaan veroparatiisivaltioihin. Rahanpesu, terrorismin rahoittaminen sekä muu laitton toiminta ovat vahvasti yhteydessä veroparatiisien puutteelliseen tietojenvaihtoon. Tutkielmasani keskityn kuitenkin tutkimaan ainoastaan verotusta koskevaa tietojenvaihtoa, sillä kyseessä on vero-oikeudellinen tutkimus. Tutkimuksestani rajaan ulkopuolelle kulutusverot, kuten arvonlisäverotuksen, sillä ne eivät kuulu OECD:n tietojenvaihdon mallisopimuksen tai uuden standardin soveltamisalaan. Koska OECD:n tietojenvaihdon standardit perustuvat pyynnöstä tapahtuvaan sekä automaattiseen tietojenvaihtoon, olen rajannut tutkielmani ulkopuolelle muut tietojenvaihdon muodot, kuten esimerkiksi spontaanisti tapahtuvan tietojenvaihdon sekä samanaikaiset verotarkastukset.

Tutkielmani jakaantuu kolmeen osaan. Toinen luku käsittelee veroparatiisin käsitettä, joka on tärkeä selvittää ennen tietojenvaihdon käsittelyä. Kolmas luku käsittelee OECD:n pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvaa standardia. Kolmannen luvun tavoitteena on selvittää, onko OECD:n pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuva standardi lisännyt läpinäkyvyyttä ja tietojenvaihtoa valtioiden välillä. Tutkimalla valtioiden välisiä tietojenvaihtosopimuksia ja vaihdetun tiedon määrästä saatavilla olevaa dataa, teen johtopäätöksiä

siitä, onko OECD:n ensimmäinen tietojenvaihdon standardi ollut riittävä keino haitallisten verojärjestelmien lopettamiseksi.

Luvut neljä ja viisi käsittelevät OECD:n uutta automaattisen tietojenvaihdon standardia. Neljännessä luvussa tutkin, kuinka OECD:n uusi standardi on kehitetty, ja mitkä muut juridiset instrumentit ovat vaikuttaneet uuteen standardiin. Käyn myös läpi standardin sisältöä ja OECD:n antamia vaihtoehtoja standardin implementoinnille. Viidennessä luvussa pohdin, onko OECD:n uusi standardi vastaus tarpeelle maailmanlaajuisesta tietojenvaihtosopimuksesta. Tuon esille standardin esiin nostattamia ongelmia ja etsin niihin ratkaisuja. Viimeisessä luvussa (6.) tuon esiin johtopäätökseni OECD:n työstä tietojenvaihdon parissa.

1.5. KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELYÄ

Standardin mukainen automaattinen tietojenvaihto tapahtuu joko bilateraalilla sopimuksella kahden valtion veroviranomaisten kesken tai multilateraalilla sopimuksella kaikkien sopimusosapuolten veroviranomaisten kesken. Automaattisen tietojenvaihdon oikeusperustana voi olla valtioiden kahdenkeskinen verosopimus, johon on sisällytetty automaattista tietojenvaihtoa koskeva artikla, monikansallinen sopimus, kuten yleissopimus tai esimerkiksi Yhdysvaltojen kanssa solmittu FATCA-sopimus. Tietojenvaihdosta valtioiden välillä voidaan sopia myös tietojenvaihtosopimuksella, mutta tämä sopimismuoto ei anna mahdollisuutta automaattisen tietojenvaihtoon²⁸. Sopimuksen sitoutuneen valtion toimivaltaisten viranomaisten on kerättävä sopimuksessa sovitut tiedot niiltä rahoituslaitoksilta, jotka pitävät kyseistä valtiota kotipaikkanaan. Tietoa tulee antaa kaikista valtion A kansalaisten ja sen alueelle sijoittautuneiden yritysten valtion B alueella syntyneistä tuotoista. Tietoa tarvitsevan valtion ei tarvitse sitä erikseen pyytää, vaan valtiot keräävät datan rahoituslaitoksilta ja lähettävät sen automaattisesti kaikille sopimuspuolille.²⁹

Toinen tietojenvaihdon muoto on pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto. Verotusta koskeva pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto tarkoittaa, että valtion toimivaltai-

²⁸ OECD (2002b).

²⁹ OECD (2012) s.7-10.

nen viranomainen pyytää tiettyä verotukseen vaikuttavaa tietoa toisen valtion toimivaltaiselta viranomaiselta. Kyselyä ei saa tehdä tiedon kalastelutarpeisiin³⁰. Tyypillisesti pyydetty tieto liittyy vireillä olevaan tutkintaan verovelvollisen verotettavista tuloista tietyltä vuodelta. Ennen pyynnön lähettämistä, asiaa tutkivan valtion tulee käyttää kaikki keinot tiedon hankkimiseen sen omalla alueella. Valtion kansallinen laki määrittää, voidaanko kiireellisissä tapauksissa pyyntö tehdä myös suullisesti, vai tuleeko pyynnön olla aina kirjallinen. Pyyntöjen tulee olla niin yksityiskohtaisia ja eriteltyjä kuin mahdollista, jotta pyynnön kohteena olevan valtion viranomaiset voivat toimia tehokkaasti.³¹

Tässä tutkielmassa käytän selvyyden vuoksi käsitettä valtio myös itsehallinto-alueista, jotka eivät ole itsenäisiä valtioita. Suuri osa tutkielmani kannalta tärkeistä veroparatiiseista eivät ole itsenäisiä valtioita, vaan itsehallintoalueita. Veroparatiisin käsitettä määrittelen tarkemmin tutkielman toisessa kappaleessa. Veroparatiiseista kuulee käytettävän monia eri ilmaisumuotoja, kuten matalan veroasteen valtion, ”secrecy jurisdictions” ja veroetuvaltio. Tutkielmassani käytän käsitettä veroparatiisi valtioista, jotka olen luetellut perusteluineen toisessa kappaleessa.

1.6. TUTKIMUSMETODI JA LÄHTEET

Tutkielmani tutkimusmetodi on oikeuspoliittinen sekä oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmaattinen tutkimusmetodi on vero-oikeudellisessa tutkimuksessa yleisimmin käytetty metodi, mutta tutkielmassani sen merkitys on vähäisempi. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tavoitteena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa lainsäädäntöä.³² Oikeusdogmaattisen metodin avulla tarkastelen voimassa olevaa lainsäädäntöä kansainvälisen tietojenvaihdon osalta sekä OECD:n uuden automaattisen tietojenvaihdon standardin vaikutuksia siihen. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tulkinta on tärkeää, sillä tarkastelun kohteena ovat kirjoitetut oikeusnormit. Sananmuodon mukainen tulkinta pitäytyy

³⁰ Kalastelutarpeilla tarkoitetaan tiedon pyytämistä, jolla ei todennäköisesti ole vaikutusta tietoa pyytäneen valtion verotuksen piiriin kuuluvan verovelvollisen verotukseen.

³¹ OECD(2009) s.10.

³² Hirvonen (2011) s.22.

lakitekstin ilmaisun arkikielen mukaisessa ilmaisussa.³³ Tutkielmani hyödyntää sananmukaista tulkintaa selvittäessäni OECD:n standardien sisältöä.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteena on vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, käytäntöihin ja linjauksiin.³⁴ Veropoliittinen tutkimus tarkastelee verolainsäädäntöä muutoksessa olevana ilmiönä. Se analysoi voimassa olevan ja parhaan mahdollisen saavutettavissa olevan lainsäädännön eroja, ja esittää perusteltuja ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi.³⁵ Tutkielmassani en tarkastele yksittäisen valtion verolainsäädäntöä, vaan OECD:n kahta kansainvälistä tietojenvaihtoa koskeva standardia, ja pohdin tuottavatko ne parhaan mahdollisen saavutettavissa olevan maailmanlaajuisen oikeustilan. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa on tärkeää, että poliittinen piilovaikuttaminen ja tieteellisanalyttinen tarkastelutapa eivät sekoitu toisiinsa. Tavoitteenani on tutkia OECD:n työtä tietojenvaihdon parissa subjektiivisesti, ja jotta tämä onnistuu, on lähteinäni käytettävä muutakin materiaalia, kuin OECD:n omia julkaisuja.

Tutkielmani päälähteinä toimivat OECD:n tietojenvaihtoa koskevat julkaisut. Järjestö tarjoaa foorumin, jossa valtioiden johtohenkilöt voivat yhdessä jakaa kokemuksiaan ja etsiä ratkaisuja kansainvälisiin ongelmiin. OECD asettaa kansainvälisiä standardeja koskien muun muassa verotusta. Yksi OECD:n tavoitteista on vaikeuttaa kansainvälistä veronkiertoa.³⁶ OECD:n internetsivuilla on oma osionsa, joka käsittelee verotusta koskevaa tietojenvaihtoa. OECD aloitti toimintansa veroparatiisien ja valtion veropohjien kaventumista vastaan jo vuonna 1998 ja on siitä lähtien julkaissut lukuisia raportteja ja antanut erilaisia ohjeita ja mallisopimuksia koskien verotustietojenvaihtoa.

Koska tutkielmani käsittelee OECD:n antamia tietojenvaihtoa koskevia standardeja, tärkeänä osana lähdemateriaaliani toimii OECD:n toimintaa kriittisesti arvioivat riippumattomat julkaisut. Tax Justice Network on kansainvälinen itsenäinen verkosto, joka perustettiin vuonna 2003. Se on omistautunut korkeatasoi-

³³ Hirvonen (2011)s.38.

³⁴ Ervasti (2007) s.382.

³⁵ Myrsky (2010) s.648.

³⁶ OECD, About the OECD, <http://www.oecd.org/about/>.

selle tutkimukselle kansainvälisen verotuksen alalla. Verkoston tavoitteena on analysoida veropaon ja haitallisten verojärjestelmien vaikutuksia kansainvälisessä taloudessa.³⁷ Tax Justice Network on julkaissut monia raportteja ja muita kirjoituksia koskien OECD:n työtä verotusta koskevan tietojenvaihdon parissa. Tax Justice network suhtautuu OECD:n aikaansaannoksiin kriittiseltä näkökannalta. Toinen kansainvälinen organisaatio, joka on keskittynyt laittomien rahavirtojen tutkimiseen ja seurannut aktiivisesti OECD:n työtä verotusta koskevan tietojenvaihdon parissa, on Global Financial Integrity. Se on perustettu vuonna 2005 ja se keskittyy erityisesti tutkimaan veropaon vaikutuksia kehitysmaiden taloudelle. Global Financial Integrity toimii yhteistyössä muun muassa OECD:n ja G20-maiden kanssa ja sen tavoitteena on yhdessä maailman poliittisten päättäjien kanssa kehittää ratkaisuja laittomien rahavirtojen estämiseksi.³⁸

Lisäksi tärkeänä lähteenä tutkielmassani toimivat itsenäisten tutkijoiden julkaisut sekä Euroopan unionin tietojenvaihtoa koskevat direktiivit, yleissopimus, pohjoismaiden yhteistyösopimus sekä Yhdysvaltojen FATCA-sopimus. OECD:n tietojenvaihtoa koskevat standardit eivät itsessään ole sopimuksia, jotka velvoittaisivat standardiin sitoutuneita valtioita. Tärkeänä lähteenä tutkielmassani toimii myös valtioiden keskenään tekemät tietojenvaihtoa koskevat sopimukset, vaikka en niitä maakohtaisesti tutkielmassani käy läpi.

³⁷ Tax Justice Network, Who we are, <http://www.taxjustice.net/about/who-we-are/>.

³⁸ Global Financial Integrity, About, <http://www.gfintegrity.org/about/>.

2. VEROPARATIISIVALTIOIDEN TUNNISTAMINEN

2.1. VEROPARATIISIN KÄSITE

OECD:n standardien käsittelyä varten on tärkeää selventää, mitä veroparatiisivaltiota tarkoitetaan. Veroparatiisien kansalliset lait on suunniteltu toisten valtioiden verotusvallan kiertämiseksi ja välttämiseksi. Niiden tarkoituksena on houkutella taloudellisia toimijoita alueelleen tarjoamalla näille mahdollisuuden välttyä veroilta kotivaltiossaan. Yksi veroparatiisin houkuttelevimmista piirteistä on tiedon salassapito. Veroparatiisivaltioilla on usein vahva pankkialaisuus, jolloin muiden valtioiden veroviranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada tietoa veroparatiisivaltion pankeilta tai muilta rahoituslaitoksilta. Lisäksi veroparatiisit suojelevat oikeushenkilöiden tietoja, kuten omistajatietoja.³⁹

Veroparatiisivaltioille on myös tavanomaista, että ne eristävät oman kansallisen taloutensa ulkopuolisille toimijoille tarjoamistaan veroeduista. Veroparatiiseista kuulee usein käytettävän tax haven –termin lisäksi nimitystä offshore, joka viittaa siihen että offshore-palveluita tarjotaan vain yksityis- tai oikeushenkilöille, jotka ovat kirjoilla jossain toisessa valtiossa. Veroparatiisivaltio voi soveltaa omiin asukkaisiinsa kansainvälisesti normaalitasoista kokonaisveroastetta ja samaan aikaan tarjota nollaveroastetta rahansa sinne tuovalle ulkomaalaiselle.⁴⁰

Veroparatiisivaltioissa valtion rahoitussektori on huomattavan suuri verrattaessa sitä paikalliseen talouteen. Rahoitussektorin omat intressit ovat ottaneet ylivalan veroparatiisivaltion kansallisessa politiikassa, joten valtion omalla demokraattisella poliittisella järjestelmällä ei ole intressiä murtaa veroparatiisin rakenteita.⁴¹ Siksi veroparatiisien aiheuttamaan verotulojen pakoon ja kansallisten veropohjien kaventumiseen on puututtu kansainvälisellä tasolla. OECD julkaisi

³⁹ Tax Justice Network, Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf.

⁴⁰ Shaxson (2011) s. 14.

⁴¹ Shaxson (2011) s.15.

vuonna 1998 raportin ”Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue”⁴², jossa se määritteli veroparatiisin käsitteen seuraavasti:

- 1) Valtio ei aseta sen alueella syntyneelle tulolle veroa tai verotus on vain nimellistä
- 2) Tehokas tietojenvaihtojärjestelmä puuttuu
- 3) Läpinäkyvyyden puute
- 4) Ei vaatimusta todelliselle taloudelliselle toiminnalle, jotta yrityksen katsotaan sijaitsevan valtion alueella

OECD kuitenkin tunnustaa jokaisen valtion oikeuden päättää veroasteensa itsenäisesti. Siksi pelkän veroasteen perusteella valtion veroparatiisiksi tunnistaminen on haasteellista. OECD ei vuoden 2000 raportissaan ottanut huomioon yhtä veroparatiisivaltioiden yleisimmistä tunnusmerkeistä, eli veroetujärjestelmiä. Suuri osa valtioista soveltaa verotusvaltaansa myös ulkomaalaisiin verovelvollisiin, jotka ovat saaneet tuloa sen alueelta. Veroparatiisivaltiot kuitenkin usein rajaavat verotusvaltansa vain omiin kansalaisiinsa, jättäen ulkomaalaiset, joilla on tuloja sen alueelta, verotuksen ulkopuolelle.⁴³

Vuoden 2000 raportin jälkeen OECD:n työ veroparatiisien tunnistamisessa on keskittynyt tietojenvaihtoa koskevaan tunnusmerkkiin. Tämä suuntaus on nostanut esiin kritiikkiä OECD:tä kohtaan, sillä sen on katsottu olevan OECD:lle poliittisesti tarkoituksenmukaista, mutta riittämätön kaikkien veroparatiisien tunnistamiseksi. Pelkästään tietojenvaihdon käyttäminen tunnusmerkkinä johtaa siihen, että pienet veroparatiisit, joilla ei ole kansainvälistä poliittista päätäntävaltaa, päätyvät listalle, mutta varakkaat länsimaat, jotka käyttävät esimerkiksi veroetujärjestelmiä, eivät päädy listalle.⁴⁴ Monesti esimerkiksi Yhdysvallat ja Yhdistyneet kuningaskunnat ovat esillä niiden veroparatiiseihin viittaavien tunnusmerkkien takia, mutta OECD ei ole koskaan katsonut niiden täyttävän tunnusmerkkejä.

⁴² OECD (1998).

⁴³ Zielke (2010) kohta 2.3.

⁴⁴ Zielke (2010) kohta 2.1.

2.2. VEROPARATIISIVALTIOIDEN LISTAUKSET

2.2.1. OECD:n listaukset

Yksi tapa painostaa matalan veroasteen valtioita tietojenvaihtoon ja yhteistyöhön verotuksen alalla on ollut tällaisten maiden ”name and shame” listaaminen, joiden avulla niille on aiheutettu taloudellista painetta päästä pois listalta. Monilla mailla on myös omia veroparatiisivaltiolistojaan, esimerkiksi Ranskan veroparatiisilistalla oli vuoden 2013 lopussa kahdeksan maata⁴⁵. Kaikilla mailla ei kuitenkaan ole omia listoja veroparatiisivaltioista. Esimerkiksi Suomi ei pidä varsinaisesti listaa valtioista, joita se pitää yhteistyöhaluttomina, mutta valtiovarainministeriö julkaisee joka vuodelle listan valtioista, joihin väliytteisölakia sovelletaan⁴⁶. Kansainvälistä listaa yhteistyöhaluttomista valtioista eli veroparatiiseista on pitänyt muun muassa OECD.

OECD aloitti veroparatiisivaltioiden listaamisen hahmottelemisen jo vuonna 1998 raportissaan ”Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue”⁴⁷. Vuoden 1998 raportin ja vuoden 2002 ensimmäisen listauksen välissä järjestö julkaisi vuonna 2000 raportin veroparatiisien tunnistamisen edistyksestä. Vuoden 2000 raportissa OECD löysi veroparatiisivaltioiden tunnusmerkkejä huomattavasti suuremmasta lukumäärästä valtioita, kuin mitä niistä päätyi vuoden 2002 listalle.⁴⁸ Vuoden 2000 raportin julkaisemisen jälkeen, vuoteen 2002 mennessä 31 valtiota, jotka OECD oli nostanut esiin vuoden 2000 raportissa, sitoutuivat noudattamaan kansainvälistä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon vähimmäisstandardia. Seitsemän valtiota päätyi lopulta vuoden 2002 yhteistyöhaluttomien veroparatiisien listalle. Nämä valtiot olivat Andorra, Liechtenstein, Liberia, Monaco, Marshall saaret, Nauru ja Vanuatu. Kaikki seitsemän maata kuitenkin sitoutuivat noudattamaan standardia myöhemmin ja ne poistettiin listalta. Nauru ja Vanuatu vuonna 2003, Liberia ja Marshall saaret vuonna 2007 ja An-

⁴⁵ STEP (2014), <http://www.step.org/france-removes-blacklist-threat-jersey-and-bermuda>.

⁴⁶ Esim. vuodelta 2013, 1284/2013.

⁴⁷ OECD(1998).

⁴⁸ OECD (2000) s.17.

dorra, Liechtenstein ja Monaco toukokuussa 2009.⁴⁹ Päästäkseen pois listalta valtioiden tuli sitoutua solmimaan 12 tietojenvaihtosopimusta. Listalta pääsivät pois myös valtiot, jotka olivat sitoutuneet sopimuksiin, mutta eivät olleet panneet niitä vielä käytäntöön.⁵⁰

Lontoon G20 huippukokouksessa huhtikuussa 2009 G20-maat sopivat uudesta listauksesta, jossa valtiot jaettiin kolmeen kategoriaan perustuen siihen kuinka hyvin ne ovat implementoineet kansainvälisen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon vähimmäisstandardin. Vasta tässä listauksessa otettiin huomioon se, noudattavatko valtio tosiasiallisesti tietojenvaihtosopimuksia, joihin ne sitoutuivat päästäkseen pois alkuperäiseltä mustalta listalta. Ensimmäisessä kategoriassa ovat valtiot, jotka ovat implementoineet standardin kansalliseen lainsäädäntönsä. Toisessa kategoriassa ovat valtiot, jotka ovat sitoutuneet standardiin, mutta eivät ole implementoineet sitä vielä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Osa valtioista, jotka oli listattu tähän kategoriaan vuonna 2009, olivat sitoutuneet standardiin jo vuonna 2000, mutta eivät vielä ole saaneet implementoitua standardia kansalliseen lainsäädäntönsä. Kolmannessa kategoriassa, eli ”mustalla listalla”, olivat valtiot, jotka eivät olleet sitoutuneet standardiin lainkaan. Huhtikuussa 2009 mustalla listalla oli valtioita neljä, Costa Rica, Malesia, Filippiinit ja Uruguay, mutta OECD poisti ne kaikki listalta vielä vuoden 2009 aikana.⁵¹

OECD ja G20-maat ovat tyhjentäneet veroparatiisilistansa. Listaukset ovat perustuneet siihen, kuinka valtiot täyttävät kansainvälisen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon vähimmäisstandardin. Listalta poispääsy on edellyttänyt vähimmäisstandardin vaatimuksiin sitoutumista, eli standardin implementoinnin puuttuminen ei ole vaikuttanut listalta poispääsyyn, ja sen kaikki valtiot ovat tehneet. Tehokkaan tietojenvaihtojärjestelmän puuttuminen on vain yksi veroparatiisien tunnusmerkeistä. Listalta poispääsy ei siis tarkoita, että muut veroparatiisivaltioiden tunnusmerkit eivät voisi täyttyä valtion kohdalla. Valtion kansallinen vero-

⁴⁹ OECD, List of Unco-operative Tax Havens, <http://www.oecd.org/countries/monaco/listofunco-operativetaxhavens.htm>.

⁵⁰ Tax Justice Network (2010).

⁵¹ OECD (2009b).

järjestelmä voi kohdella sen omia kansalaisia ja ulkomaisia sijoittajia verotuksessa epätasa-arvoisesti ja sallia kuoriyhtiöiden sijoittautua alueellensa, vaikka se olisikin sopinut vähimmäisstandardin vaatimusten mukaisesti tietojenvaihtosopimuksia. Tästä syystä keskustelu veroparatiiseista ja niiden haittojen estämisestä ei ole loppunut, vaikka OECD:n yhteistyöhaluttomien veroparatiisivaltioiden lista tyhjäntyi jo vuonna 2009.

2.2.2. Tax Justice Networkin listaus

Tax Justice Network on luonut veroparatiisivaltioista oman listansa, jota se päivittää internet-sivuillaan⁵². Listan nimi on Financial Secrecy Index ja sen tarkoitus on olla objektiivinen tietolähde veroparatiiseista. Tax Justice Networkin mukaan OECD:n ja Global Forumin käyttämät standardit ovat liian suvaitsevaisia veroparatiiseja kohtaan. Tax Justice Network on laskenut jokaiselle valtiolle ”secrecy scoren” selvittämällä valtioiden julkisia tietokantoja, ottamalla yhteyttä valtioiden valtiovarainministeriöihin ja valitsemalla 15 taloudellista indikaattoria⁵³ salassapidon tason selvittämiseksi. Vuoden 2013 listalle päätyi 82 valtiota⁵⁴. Kärkipäässä on valtioita, jotka ovat usein pinnalla varallisuuden piilottamisesta ja veronkierrosta puhuttaessa. Tax Justice Network ei ole ainoa järjestö, joka on luonut veroparatiisivaltioista listan, ja eri tahojen luomat listat saattavat poiketa kriteereiltään ja tuloksiltaan paljon toisistaan. Tax Justice Networkin tekemä listaus on tutkimukseni näkökulmasta merkityksellinen, sillä se on laadittu valtioiden läpinäkyvyyden perusteella. Listan kärkipäästä löytyy valtioita, jotka eivät koskaan ole olleet OECD:n listauksilla. Näitä ovat muun muassa Sveitsi, Luxemburg ja Hong Kong, joilla kaikilla on voimassa olevia tietojenvaihtosopimuksia ja ne ovat implementoineet OECD:n standardin. Silti Tax Justice Networkin

⁵² <http://www.taxjusticenetworks.net>.

⁵³ Tax Justice Networkin käyttämät taloudelliset indikaattorit ovat banking secrecy, trust and foundations register, recorded company ownership, public company ownership, public company accounts, country-by-country reporting, fit for information exchange, efficiency of tax administration, avoids promoting tax evasion, harmful legal vehicles, anti-money laundering, automatic information exchange, bilateral treaties, international transparency commitments and international judicial cooperation. Lisää tietoa Financial secrecy indexin metodeista:

<http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/methodandconcepts>.

⁵⁴ <http://www.financialsecrecyindex.com/>.

käyttämien indikaattorien mukaan niiden toiminta on läpinäkymättömintä koko maailmassa.

Tax Justice Networkin vuoden 2013 financial secrecy indexin 20 eniten pisteitä saanutta valtiota:

1. Sveitsi 2. Luxemburg 3. Hong Kong 4. Cayman saaret 5. Singapore 6. Yhdysvallat 7. Libanon 8. Saksa 9. Jersey 10. Japani 11. Panama 12. Malesia 13. Bahrain 14. Bermuda 15. Guernsey 16. Arabi emiraatit 17. Kanada 18. Itävalta 19. Mauritius 20. Brittien Neitsytsaaret.

Listalla on yhteensä 82 valtiota. Listan kokonaisuudessaan löytää osoitteesta <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results>.

Käytän tästä eteenpäin veroparatiisivaltio-termiä puhuessani valtioista, jotka ovat nostettu esille OECD:n vuoden 2000 raportissa. OECD:n listan lisäksi luen myös Sveitsin, Luxemburgin, Singaporen ja Hong Kongin veroparatiisivaltioiksi, sillä ne ovat usein esillä keskusteluissa veroparatiiseista. Tässä tutkielmassa veroparatiiseiksi luetaan seuraavat valtiot: Andorra, Anguilla, Antigua & Barbuda, Antillit, Aruba, Bahama, Bahrain, Barbados, Belize, Brittien Neitsytsaaret, Cookin saaret, Dominikaaninen tasavalta, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hong Kong, Man saaret, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Luxemburg, Malediivit, Marshall saaret, Monaco, Montserrat, Nauru, Niue, Panama, Samoa, Seychellit, Singapore, St Lucia, St Christopher & Nevis, St Vincent & Grenadiinit, Sveitsi, Tonga, Turks & Caicos saaret, Yhdysvaltojen Neitsytsaaret ja Vanuatu.

2.3. LISTAUKSIEN VAIKUTUKSET

OECD:n kansainvälinen rooli suositusten antajana ja mallien laatijana rajoittaa sen mahdollisuuksia puuttua veroparatiisivaltioiden toimintaan ja siten haitalliseen verokilpailuun. Järjestöllä ei ole valtaa estää yksittäisiä valtioita käyttämästä haitallisia verojärjestelmiä. Sen ainoa keino haitallisten verojärjestelmien kitkemiseksi on kannustaa valtioita yhteistyöhön läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon lisäämiseksi. OECD on jättänyt valtioiden oman kansallisen lainsäädännön päättäväksi, miten veroparatiisivaltioita ja niihin varallisuuttaan sijoittaneita yksi-

tyis- ja oikeushenkilöitä kohdellaan.⁵⁵ Se on siis listannut valtioita, joiden kansallinen lainsäädäntö sisältää haitallisia verojärjestelmiä, ja jättänyt listauksien vaikutukset valtioiden kansallisen lainsäädännön päätettäväksi.

Miten listauksien vaikutusten oletetaan näkyvän veroparatiiseissa? Veroparatiisit toimivat varallisuuden sijoituspaikkana ulkomaalaisille toimijoille, joten listalle päätyminen oletettavasti vaikuttaa veroparatiisivaltioon sijoitetun varallisuuden määrään. Listalle päätyminen voi joko vähentää veroparatiisiin sijoitettua varallisuutta tai lisätä sitä. Jos listaus alentaa sijoittajien luottamusta siitä, että ne voivat hyötyä veroparatiisin tarjoamista kilpailueduista, sijoitetun varallisuuden määrä oletettavasti vähenee. Jos taas sijoittajat haluavat sijoittaa varallisuutensa veroparatiisivaltioon, joka ei vastaa ulkopuolelta tulevaan paineeseen uudistaa verojärjestelmänsä, listaus voi lisätä veroparatiisiin sijoitetun varallisuuden määrää. OECD:n listaukselle päätyminen on sijoittajille selvä sanoma, että veroparatiisivaltiolla ei ole halua luopua haitallisista verojärjestelmistään.⁵⁶

Robert T. Kurdle on tutkinut kuinka OECD:n tekemä työ tietojenvaihdon parissa on vaikuttanut veroparatiisien ”liiketoimintaan”, eli onko järjestön pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvalla standardilla ollut vaikutusta veroparatiiseihin sijoitettuun varallisuuden määrään. Hänen mukaansa veroparatiisien toiminta ei ole huomattavasti kärsinyt OECD:n taistelusta veroparatiiseja vastaan. Jos OECD:n tekemä työ vähentäisi sijoittajien luottamusta veroparatiisivaltioiden tarjoamaan tietosuojaan, veroparatiisivaltioon sijoitettu varallisuus vähenis. Veroparatiiseihin sijoitettu varallisuus ei kuitenkaan ole vähentynyt sen jälkeen, kun valtiot ovat päätyneet listauksille, eikä myöskään niiden päästyä pois listoilta. Kurdlen mukaan OECD:n vuoden 1998 raportista alkanut taistelu veroparatiiseja ja haitallista verokilpailua vastaan muuttui uhkaavasta hyökkäyksestä yhteistyöksi veroparatiisien kanssa.⁵⁷

Kurdlen mukaan veroparatiisivaltion maine on sille tärkeä, jotta ulkomaalaiset yksityishenkilöt ja yrityksen sijoittavat veroparatiisiin varallisuutta. Jos veropara-

⁵⁵ Oguttu & Sculze (2011) kohta 6.5.

⁵⁶ Kurdle (2009) s.37.

⁵⁷ Kurdle (2008) s.18.

tiisilla on huono maine likaisen rahan piilopaikkana, yritykset ja yksityishenkilöt haluavat suojella omaa mainettaan ja sijoittavat varallisuutensa toiseen valtioon.⁵⁸ OECD:n ajama pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto on puhdistanut veroparatiisien mainetta, ne ovat päässeet pois veroparatiisilistauksilta ja veroparatiisien on julistettu kadonneen. Järjestö on siis omalta osaltaan edistänyt veroparatiisien toimintaa kehittämällä pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvan standardin ja sen avulla poistamalla valtiot veroparatiisilistoilta. Yksityishenkilöt ja yritykset ovat valmiita sijoittamaan varojaan ulkomaille valtioihin, jotka ovat solmineet tietojenvaihtosopimuksia ja sitoutuneet OECD:n standardiin, sillä ne ovat saaneet OECD:ltä hyväksynnän ja eivät näin ollen vahingoita sijoittajien mainetta. Sijoittavat kuitenkin ovat samaan aikaan luottavaisia, että tietoa ei todellisuudessa pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon avulla saada sitä tarvitseville veroviranomaisille.

2.4. GLOBAL FORUM ON TRANSPARENCY AND EXCHANGE OF INFORMATION FOR TAX PURPOSES

2.4.1. Global Forumin työ tietojenvaihdon parissa

Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, jäljempänä Global Forum, on OECD:n vuonna 2000 perustama monikansallinen toimintaryhmä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon kansainväliselle yhteistyölle. Global Forum julkaisi vuonna 2006 ensimmäisen läpinäkyvyyttä ja tietojenvaihtoa arvioivan raporttinsa, jossa oli huomioitu 82 valtiota. Vuoteen 2010 asti se julkaisi vuosittain jäsenmaitaan koskevan yhteisen arvioinnin, joka vuoteen 2010 mennessä arvioi 93 valtiota. Sen toimintaa uudistettiin vuonna 2009 ja se siirtyi maakohtaiseen vertaisarvointiin.⁵⁹ Global Forumin tapaamisessa Mexicossa syyskuussa 2009 sen jäsenmaat valtuuttivat Global Forumin ajamaan OECD:n pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvan standardin kiireellistä implementointia vertaisarvioinnin avulla. Tällä hetkellä Global Forumiin on liittynyt 123 valtiota ja Euroopan unioni. Forumin jäsenyys on avoin kaikille valti-

⁵⁸ Kurdle (2009) s.33.

⁵⁹ OECD (2013b) s.5.

oille, jotka ovat valmiita sitoutumaan kansainväliseen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardiin ja suostuvat osallistumaan vertaisarviointiin sekä osallistuvat Global Forumin budjetin rahoittamiseen.⁶⁰

Vertaisarviointi on Global Forumin keino selvittää, kuinka valtiot noudattavat kansainvälistä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardia. Kansainvälinen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardi edellyttää toimivaa pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa.⁶¹ OECD:n vuonna 2002 aloitetun ja kokoaman veroparatiisien listan välttämiseksi riitti standardiin sitoutuminen - sen kansalliseen lainsäädäntöön implementointia ei seurattu. Global Forumin vertaisarviointi ottaa selvää nimenomaan kansainväliseen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardiin sitoutuneiden valtioiden standardin implementoinnista ja sen tosiasiallista vaikutuksista. Vertaisarviointi sisältää kaksi vaihetta. Ensimmäinen vaihe arvioi kymmentä läpinäkyvyyteen ja tietojenvaihtoon vaikuttavaa osa-aluetta ja toinen vaihe arvioi osa-alueet joko noudattavaksi, suurimmilta osin noudattavaksi, osin noudattavaksi tai ei-noudattavaksi. Vasta kun kumpikin arvionneista on suoritettu, valtio saa arvionnin lopputuloksen, eli arvion kuinka hyvin se noudattaa kansainvälistä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardia.⁶² Kuten tämän luvun aiemmassa alaluvussa jo esitin, Global Forum on vertaisarvioinnin avulla pitänyt sen jäsenvaltioista ikään kuin uutta veroparatiisilistaa. Aiemmista OECD:n listauksista Global Forumin vertaisarvioinnit eroavat siten, että ne ovat siirtyneet tietojenvaihtosopimusten määrällisestä arvioimisesta laadulliseen arvioimiseen.

Ennen vertaisarvioinnin aloittamista, kaikilla Global Forumin jäsenvaltioilla on mahdollisuus osallistua vertaisarviointiin antamalla informaatiota niiden ja vertaisarvioinnin kohteena olevan valtion välisestä suhteesta. Vertaisarvioinnin suorittaa kaksi asiantuntijaa, jotka ovat kumpikin kotoisin kahdesta eri Global Forumin jäsenvaltiosta, sekä järjestön sihteeristön määräämä järjestelmänvalvoja. Vertaisarvioinnin kohteena olevan valtion omat toiminnot arvionnin edistämiseksi ovat onnistuneelle arvionnille välttämättömät ja sen tulee ainakin pi-

⁶⁰ OECD (2013b) s.14.

⁶¹ OECD (2013b) s.17.

⁶² OECD (2013b) s.17.

tää huoli että tarvittavat dokumentit ja data on saatavilla, sen on vastattava kaikkiin sille esitettyihin kysymyksiin ja pyyntöihin ja ylläpitää yhteyksiä arvioijiin sekä järjestämään heille käynti paikan päällä.⁶³ Kaikki Global Forumin julkaisemat vertaisarviointit löytyvät OECD:n internet sivuilta osoitteesta <http://www.oecd.org/tax/transparency/peerreviewreports.htm>.

Vuoden 2014 raportissaan "Tax Transparency 2014 – Report on progress", Global Forum katsoo jo tulevaisuuteen ja suunnittelee automaattisen tietojenvaihdon standardin implementoinnin arvioimista. Tähän asti Global Forumin vertaisarviointit ovat keskittyneet OECD:n pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvan standardin implementoinnin arviointiin. Vuonna 2013 Global Forum perusti uuden automaattiseen tietojenvaihtoon keskittyvän työryhmän, jonka tavoitteena on valmistella automaattisen tietojenvaihdon implementoinnin seurantaa.⁶⁴ Automaattinen tietojenvaihto ei korvaa pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon vertaisarviointia Global Forumissa, vaan valtioiden välistä tietojenvaihtoa seurataan nyt kummankin muodon avulla. Myös automaattisen tietojenvaihdon osalta Global Forumin tehtävänä on seurata kuinka valtiot implemtoivat uuden standardin kansalliseen lainsäädäntöönsä ja noudattavat sen tuomia velvoitteita käytännössä.⁶⁵

2.4.2. Vertaisarvioinnin tuloksia

Tutkielmassani esittelemät Global Forumin vertaisarvioinnin tuottamat tutkimustulokset perustuvat Global Forumin vuoden 2014 report on progress – raporttiin⁶⁶, jonka Global Forum julkaisee vuosittain. Järjestö aloitti vertaisarvioinnin vuonna 2010 ja on tähän mennessä suorittanut 150 arviointia, jotka sisältävät 79 ensimmäisen vaiheen arviointia ja 45 toisen vaiheen arviointia ja 26 yhdistettyä ensimmäisen ja toisen vaiheen arviointia. Kaikkiaan 105 valtiota on suorittanut ensimmäisen vaiheen ja 71 valtiota on suorittanut myös toisen vaiheen eli niiden toiminta on kokonaisuudessaan arvioitu. Global Forumin ver-

⁶³ OECD (2013b) s.17.

⁶⁴ OECD (2014e) s.16.

⁶⁵ OECD (2014e) s.45.

⁶⁶ OECD (2014e).

taisarvioinnin ensimmäinen kierros on siis vielä kesken ja kaikkien valtioiden standardin noudattamista ei ole vielä arvioitu. Vertaisarvioiden seuraavan kierroksen on suunniteltu alkavan vuonna 2016.⁶⁷

Vuoden 2014 raportissa esitellyissä tilastoissa on mukana 71 valtiota, joiden molemman vaiheen arvioinnit ovat valmiita. Valtioista kaksikymmentä on Global Forumin arvioinnin mukaan ”compliant”, eli ne noudattavat täysin standardia. 39 valtiota on ”largely compliant”, eli ne noudattavat suurimmilta osin standardia. Yhdeksän valtiota on ”partially compliant”, eli ne noudattavat osin standardia. Global Forumin mustalla listalla ovat Brittien Neitsytsaaret, Kypros, Luxemburg ja Seychellit, jotka eivät noudata standardia. Raportti listasi lisäksi 12 valtiota, joiden kansallinen lainsäädäntö aiheutti niin vakavia puutteita tietojenvaihdon toteutumiselle, ettei niiden osalta voitu suorittaa vertaisarvioinnin toista vaihetta. Nämä valtiot ovat Brunei, Marshall saaret, Dominica, Mikronisia, Guatemala, Libanon, Liberia, Panama, Nauru, Sveitsi, Trinidad & Tobago ja Vanuatu.⁶⁸ Lisäksi vuoden 2014 raportissa on tilastoituna kuinka arvioidut 71 valtiota noudattavat niitä kymmentä osa-aluetta, jotka ovat arvioinnin kohteena vertaisarvioinnin ensimmäisessä vaiheessa. Tilaston mukaan valtioilla on eniten ongelmia implementoida standardin vaatimus yritysten omistajatietojen saatavuudesta. Alle 50 prosenttia valtioista noudattaa vaatimusta täysin vertaisarvioinnin mukaan.⁶⁹

Global Forumin raportin mukaan sen vertaisarvioinnin päätteeksi antamilla suosituksilla on ollut suuri vaikutus tietojenvaihdon kehittymiseen sen jäsenvaltioissa. Global Forumin vertaisarvioinnin takia valtiot ovat kehittäneet kansallista lainsäädäntöään, jotta tilitiedot ja yritysten omistustiedot ovat saatavilla tietojenvaihtoa varten. Vertaisarvioinnin seurauksena Global Forum on antanut 968 suositusta sen jäsenmaille tietojenvaihdon parantamiseksi. Global Forumin tilastojen mukaan 92 valtiota on vastannut suosituksiin ja tehnyt muutoksia kansalliseen lainsäädäntöönsä ja sen kautta implementoineet noin 500 Global Forumin suosituksista. Lisäksi 24 valtiota, jotka eivät ole olleet tyytyväisiä arviointi-

⁶⁷ OECD (2014e) s.24.

⁶⁸ OECD (2014e) s.26.

⁶⁹ OECD (2014e) s.26.

tuloksiinsa tai eivät ole saaneet mahdollisuutta jatkaa vertaisarvioinnin toiseen vaiheeseen, ovat toteuttaneet Global Forumin suosituksia ja saaneet lisäarvioinnin. Lisäarvioinnin avulla valtiot, jotka ovat saaneet vertaisarvioinnin ensimmäisestä tai toisesta vaiheesta huonon arvion, voivat lisäarvioinnin avulla julkisesti näyttää että ne ovat ottaneet edistysaskelia toimivan tietojenvaihdon eteen.⁷⁰

Tuloksia arvioidessa on otettava huomioon, että Global Forumin arvioinnin mukaan valtio voi täyttää kansainvälisen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardin vaatimukset vaikka se ei käytännössä vaihtaisi tietoa muiden valtioiden kanssa lainkaan. Jotta tietojenvaihto on Global Forumin arvioinnin mukaisesti tehokasta, valtiolla tulee olla pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon mahdollista-va juridinen instrumentti kaikkien relevanttien valtioiden kanssa sekä sen on huolehdittava että vaadittu tieto on saatavilla. Vaikka muut tekijät, kuten pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon tiukka ”foreseeably relevant” vaatimus aiheuttaisivat sen, että tietojenvaihtopyyntöjä ei vertaisarvioinnin aikana tapahtuisi kertaakaan, valtion katsotaan noudattavan standardia. Riittää, että sen kansallinen lainsäädäntö käytännössä mahdollistaa tiedon vapaansaatavuuden toimivaltaisille viranomaisille.⁷¹

⁷⁰ OECD (2014e) s.28.

⁷¹ OECD (2014e) s.25.

3. OECD:N PYYNNÖSTÄ TAPAHTUVAAN TIETOJEN- VAIHTOON PERUSTUVA STANDARDI

3.1. PYYNNÖSTÄ TAPAHTUVA TIETOJENVAIHTO

3.1.1. Verotusta koskevassa tietojenvaihtosopimuksessa

OECD:n luoma verotustietoja koskevan tietojenvaihdon mallisopimus mahdollistaa ainoastaan pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon.⁷² Sen mallisopimusluonteesta johtuen valtiot voivat muokata sopimus pohjaa oma-aloitteisesti neuvotellessaan sopimuksesta.⁷³ Sopimuksen viides artikla käsittelee pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa. Sopimuksessa ei ole omaa artiklaa automaattiselle tietojenvaihdolle. Se sisältää 16 artiklaa sekä sopimuksen kommentaarin. Mallisopimuksessa on eritelty tietojenvaihtosopimuksen voimaan tuloa, päättämistä, implementointia koskevia seikkoja sekä vaihdettavaa tietoa koskevia määräyksiä. Sopimukseen sitoutuneen valtion tulee varmistaa, että sen toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus saada haltuunsa ja luovuttaa seuraavaa tietoa:

- a) pankkien, muiden rahoituslaitosten, jokaisen henkilön, joka toimii asiamiehenä sekä mukaan lukien valtuutettujen henkilöiden ja edunvalvojien, hallussaan pitämä tieto
- b) tietoja, jotka koskevat yhtiöiden, yhtymien, rahastojen, säätiöiden ja muiden oikeushenkilöiden omistustietoja, mukaan lukien omistusketjujen kautta omistavat omistajat.

Edellytyksenä tietojenpyynnölle on, että pyydetty tieto on "foreseeably relevant", eli informaatiota pyytävän valtion veroviranomaisen pitää ennen pyynnön esittämistä olla tietoinen sen kansalaisen ja valtion, jolle pyyntö esitetään, alueella sijaitsevan omaisuuden yhteydestä. Viidennen artiklan viides kohta käsittelee sitä, kuinka pyynnön tekevä valtio voi esittää pyydetyn tiedon ennakoitavissa olevan merkityksellisyyden. Pynnön tekevän valtion tulee esittää seuraavat tiedot pyynnössään:

⁷² OECD (2002b).

⁷³ OECD (2002b) Introduction, kohta 4.

- a) tutkinnan alla olevan henkilön identiteetti
- b) lausunto vaaditun informaation luonteesta sekä muodosta, jossa tiedon pyytänyt valtio toivoo tiedon saavansa
- c) verotuksellinen tarkoitus, johon tietoja on vaadittu
- d) perusteet sille, miksi tiedon pyytänyt valtio uskoo, että vaadittu tieto on sen valtion hallussa, jolta sitä on pyydetty, tai sellaisen henkilön hallussa, joka sijaitsee pyynnön kohteena olevan valtion alueella
- e) kaikkien henkilöiden nimet ja osoitteet, joiden hallussa tiedon pyytänyt valtio uskoo informaation olevan
- f) lausunto siitä, että tiedonvaihtopyyntö on valtion kansallisten lakien vaatimustenmukainen ja jos pyydetty tieto olisi saatavilla pyytävässä valtiossa, toimivaltaisella viranomaisella olisi mahdollisuus saada tieto käyttöön
- g) lausunto siitä, että valtio on käyttänyt kaikki mahdolliset keinot saadaakseen tiedot haltuunsa sen omalla alueella, lukuun ottamatta keinoja, jotka aiheuttaisivat suhteettoman suuria vaikeuksia.

Kuten verotusta koskevan tietojenvaihdon mallisopimuksen viidennestä artiklasta voi todeta, tietoa pyytävällä valtiolla pitää olla paljon informaatiota toiseen valtioon sijoitetusta varallisuudesta ennen kuin tietoa voidaan edes pyytää. Tämä asettaa tiedon pyytämisen kynnyksen korkealle, sillä veroviranomaisella tulee olla merkittävää todistusaineistoa ennen kuin pyyntö voidaan lähettää.

Vuosien 2000–2011 aikana tietojenvaihtosopimuksia, joissa toisena osapuolena on veroparatiisivaltio, tehtiin 565 kappaletta⁷⁴. Kehittyneemmät veroparatiisivaltiot, kuten Sveitsi, Singapore, Luxemburg ja Malta ovat sopineet verotusta koskevasta tietojenvaihdosta kahdenvälisin verosopimuksin. Niillä ei ole erikseen tietojenvaihtoa koskevaa sopimusta, vaan tietojenvaihdosta on sovittu kahdenkertaisen verottamisen välttämisen yhteydessä. Bilateraalisisessa verosopimuksessa tietojenvaihto voidaan toteuttaa sekä pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon että automaattisen tietojenvaihdon avulla. Suurin osa veroparatiisivaltioista kuitenkin sopii tietojenvaihdosta OECD:n malliin perustuvalla tietojenvaihtoso-

⁷⁴ Bilicka & Fuest (2013) s.180.

pimuksella, jossa ei anneta mahdollisuutta automaattiseen tietojenvaihtoon.⁷⁵ Pääasiassa veroparatiisivaltiot sopivat siis tietojenvaihdosta tietojenvaihtosopimuksin.

3.1.2. Kahdenvälisen verosopimuksen 26 artiklassa

OECD:n malliverosopimuksen tietojenvaihtoa koskeva 26 artikla ei sulje pois automaattisen tietojenvaihdon käyttämistä.⁷⁶ Valtiot solmivat kahdenväliset verosopimukset usein käyttäen OECD:n malliverosopimusta esimerkkinä, mutta ne saavat itse päättää tietojenvaihdon keinoista lopullisessa sopimuksessa. Myös OECD:n malliverosopimuksen 26 artiklassa puhutaan verotustiedon vaihdosta, joka on ”foreseeably relevant”.⁷⁷ Malliverosopimuksen 26 artiklan ja tietojenvaihdon mallisopimuksen viides artikla ovat sisällöltään hyvin samankaltaiset. Tietojenvaihtosopimuksessa on kuitenkin yksityiskohtaisemmin säännelty tietojenvaihdon säännöistä ja menettelytavoista. Mallisopimuksen 26 artiklassa ei ole esimerkiksi lueteltu tietoja, joiden avulla tietoa pyytävän valtion tulisi esittää pyydetyn tiedon ennakoitava merkityksellisyys. Tietojenvaihtosopimus ja kahdenvälinen verosopimus poikkeavat toisistaan myös siinä, että tietojenvaihtosopimuksessa tietojenvaihdon kohteena olevat tulolajit on lueteltu sopimuksessa, kun taas kahdenvälisen sopimuksen ensimmäisessä ja toisessa artiklassa luetellut tulolajit eivät rajoita valtioiden välistä tietojenvaihtoa.⁷⁸ Valtiot voivat siis keskenään sopia kattavammasta tietojenvaihdosta, mitä kahdenvälisen verosopimuksen kahdessa ensimmäisessä artiklassa on sovittu.

Malliverosopimuksen 26 artiklan kolmannessa kohdassa on lueteltuna tilanteet, jolloin valtio ei ole velvollinen luovuttamaan siltä pyydettyä tietoa. Kyseiset säännökset rajoittavat tietojenvaihdon käyttömahdollisuuksia huomattavasti. Tietojenvaihtopyynnön kohteena olevalla valtiolla ei ole velvollisuutta:

⁷⁵ Bilicka & Fuest (2013) liite, kuvio 5.

⁷⁶ OECD(2014f) artikla 26.

⁷⁷ OECD (2014f) artikla 26, kohta 1.

⁷⁸ OECD (2014f) artikla 26, kohta 1.

- a) suorittaa hallinnollisia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa kumman tahansa sopimusosapuolen kansallisen lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön kanssa
- b) luovuttaa tietoa, joka ei ole hankittavissa sopimusosapuolten kansallisen lainsäädännön tai normaalin hallinnollisen menettelyn avulla
- c) luovuttamaan tietoa, joka paljastaisi liikesalaisuuden tai tietoa, jonka paljastaminen olisi vastoin yleistä oikeusjärjestystä (*ordre public*).⁷⁹

Käytännössä edellä mainitut rajoitteet mahdollistavat sen, että valtio voi kansallisella lainsäädännöllään varmistaa, ettei tieto ole sen toimivaltaisten viranomaisten saatavilla. Bilateraalinen verosopimus rajoittaa tiedonvaihdon pitkälti tilanteisiin, joissa kansallinen lainsäädäntö edellyttää rahoituslaitoksia raportimaan tietoa veroviranomaisille kansainvälisestä tietojenvaihdosta huolimatta. Kuitenkin veroparatiisien veronkiertojärjestelmät perustuvat juuri siihen, etteivät niiden rahoituslaitokset luovuta tietoa kolmansille. Artiklan viidennessä kohdassa on kuitenkin erikseen säännelty, että kolmannen kohdan rajoitteita ei voi soveltaa vetoamalla pankkisalaisuuteen.⁸⁰ Pankkisalaisuuteen vetoamisen kieltä lisättiin vuoden 2006 malliverosopimukseen seurauksena OECD:n julkaisemasta raportista ”Improving Access to Bank Information for Tax Purposes”^{81, 82}

Tietojenvaihdosta sopiminen kahdenvälisen verosopimusten avulla ei ole ollut yhtä suosittua veroparatiisivaltioiden kesken kuin tietojenvaihtosopimuksilla. Listaamistani 49 veroparatiisivaltiosta vain 15 on voimassa olevia kahdenvälisiä verosopimuksia, joissa on sovittu tietojenvaihdosta veroasioissa.⁸³ OECD on suunnitellut tietojenvaihtosopimukset käytettäväksi tietojenvaihdosta sopimiseen valtioiden kanssa, joille kahdenväliset verosopimukset eivät ole tarkoituksenmukaisia, johtuen siitä että niiden kansallisessa lainsäädännössä ei veroteta tuloja eikä tuottoja.⁸⁴ Tästä johtuen veroparatiisivaltioista vain ne valtiot, joiden

⁷⁹ OECD (2014f) artikla 26, kohta 3.

⁸⁰ OECD (2014f) artikla 26, kohta 5.

⁸¹ OECD (2000b).

⁸² OECD (2014f) kommentaari, s.414.

⁸³ OECD:n data tietojenvaihtosopimuksista

<http://www.oecd.org/tax/transparency/exchangeoftaxinformationagreements.htm>.

⁸⁴ Ta Justice Network (2009) s. 2.

kansallisen verolainsäädännön takia on tarvetta sopia kahdenvälisiä verosopimuksia kahdenkertaisen verotuksen välttämiseksi, sopivat myös tietojenvaihdosta bilateraalisen verosopimusten 26 artiklan avulla.

3.2. VAPAUS VALITA TIETOJENVAIHTOSOPIMUKSEN SOPI- MUSKUMPPANI

OECD aloitti työnsä haitallisen verokilpailun parissa vuonna 1998 ja hahmotteli ensimmäistä veroparatiisilistaustaan vuonna 2000. Tietojenvaihtosopimusten solmiminen on lisääntynyt huomattavasti ensimmäisen veroparatiisilistauksen jälkeen. Vuodesta 2000 vuoteen 2011 mennessä sopimuksia solmittiin yli 600 kappaletta⁸⁵. 565:ssä näistä sopimuksista toisena osapuolena oli veroparatiisivaltio⁸⁶. Tehtyjen tietojenvaihtosopimusten lukumäärästä voidaan päätellä että valtiot solmivat tietojenvaihtosopimuksia yli OECD:n vähimmäisvaatimuksen. Järjestön tietojenvaihdon vähimmäisvaatimuksessa ei ole rajoitettu kenen kanssa veroparatiisivaltioiden tulisi solmia tietojenvaihtosopimuksia. Veroparatiisivaltio, joka haluaa säilyttää ulkomaiset sijoitukset alueellaan, mutta silti täyttää OECD:n vähimmäisvaatimukset, voisi käytännössä välttää tietojenvaihdon solmimalla vaadittavat tietojenvaihtosopimukset sellaisten valtioiden kanssa, jonka alueelle sijoittuneilla henkilöillä ei ole sijoituksia kyseisessä veroparatiisivaltiossa. Onko veroparatiisivaltioilla kuitenkin käytännössä koskaan täysi vapaus itsenäisesti valita kenen kanssa ne solmivat tietojenvaihtosopimuksia? Seuraavan alaluvun tarkoituksena on selvittää kenen kanssa veroparatiisivaltiot sopivat tietojenvaihtosopimuksia tai kahdenvälisiä verosopimuksia ja mikä saa veroparatiisivaltiot suostumaan tietojenvaihtoon.

Katarzyna Bilicka ja Clemes Fuest ovat artikkelissaan "With which countries do tax havens share information?" tutkineet veroparatiisivaltioiden solmimia verosopimuksia. Tutkimuksessa analysoitiin 565 tietojenvaihtosopimusta, joista vähintään toisena sopimuspuolena on veroparatiisivaltio, vuosina 2008-2011. Analyysissä on myös huomioitu kahdenväliset verosopimukset, jos ne ovat si-

⁸⁵ OECD:n data solmituista tietojenvaihtosopimuksista, <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/FI#agreements>.

⁸⁶ Bilicka & Fuest (2013) s.180.

sältäneet tietojenvaihtoa koskevan artiklan. Tarkoituksena oli selvittää välttelevätkö veroparatiisivaltiot tietojenvaihtosopimusten solmimista maiden kanssa, joihin niillä on vahvat taloudelliset siteet. Empiirinen tutkimus käyttää mittarina suoria ulkomaisia sijoituksia, ulkomaisia portfoliosijoituksia sekä ulkomaankauppaa. Voisi olettaa, että veroparatiisivaltiot haluaisivat välttää tietojenvaihtosopimusten solmimista valtioiden kanssa, joihin niillä on vahvat taloudelliset siteet. Veroparatiisivaltioiden liiketoimintamallina on toimia piilopaikkana korkean verotuksen maihin sijoittautuneille sijoittajille. Kuitenkin juuri valtioilla, joilla on vahvat taloudelliset siteet veroparatiisivaltion kanssa, on parhaat mahdollisuudet painostaa veroparatiisivaltio tietojenvaihtosopimukseen. Korkean verotuksen maat voivat painostaa veroparatiisivaltioita joko välillisesti kansainvälisten instituutioiden, kuten OECD:n avulla, tai itse uhkailemalla sopimuksesta kieltäytymisen vaikuttavan valtioiden taloudellisiin suhteisiin.⁸⁷ Veroparatiisivaltiot voivat siis harvoin sopia tietojenvaihtosopimuksia omien intressiensä mukaisesti.

Bilicka ja Fues ovat artikkelissaan luokitelleet 44 valtiota veroparatiisivaltioiksi. Nämä valtiot ovat Andorra, Anguilla, Antigua & Barbuda, Aruba, Bahama, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, Cayman saaret, Cookin saaret, Kypros, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hong Kong, Man saaret, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Luxemburg, Malediivit, Malta, Marshall saaret, Mauritius, Monaco, Montserrat, Nauru, Antillit, Niue, Panama, Samoa, San Marino, Seychellit, Singapore, St Kitts & Nevis, St Lucia, St Vincent & Grenadiinit, Sveitsi, Tonga, Turks & Caicos saaret, Vanuatu, Yhdysvaltojen Neitsytsaaret ja Brittien Neitsytsaaret.⁸⁸ Nämä valtiot olivat OECD:n yhteistyöhaluttomien valtioiden listalla vuonna 2000. Lisäksi Bilicka ja Fues ovat luokitelleet OECD:n listalta puuttuneet Sveitsin, Luxemburgin, Singaporen ja Hong Kongin veroparatiisivaltioiksi.

Bilickan ja Fuesin tutkimustulosten mukaan 565 sopimuksesta vain 34 oli veroparatiisivaltioiden keskenään solmimia.⁸⁹ OECD:n vähimmäisvaatimuksen mukaisen 12 tietojenvaihtosopimuksen solmiminen toisten veroparatiisivaltioiden

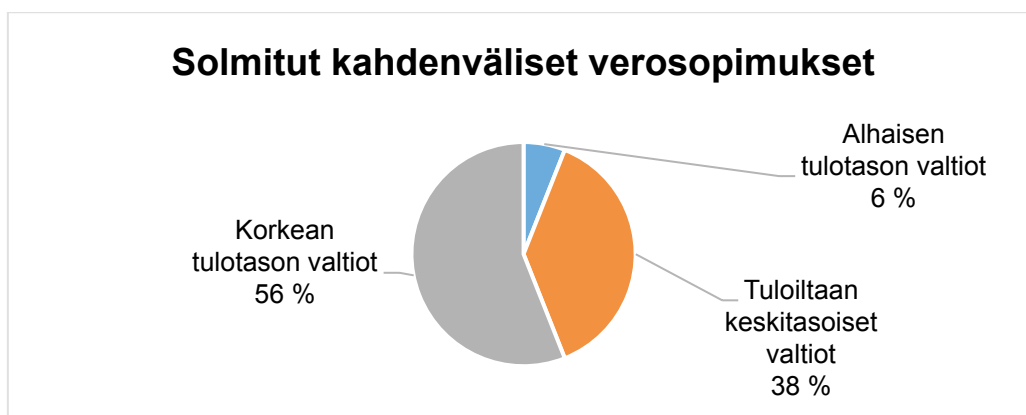
⁸⁷ Bilicka & Fuest (2013) s. 181.

⁸⁸ Bilicka & Fuest (2013) s. 195, Table 5.

⁸⁹ Bilicka & Fuest (2013) s. 177.

kanssa olisi tehokas tapa säilyttää veroparatiisivaltion kilpailuetu, mutta tutkimustulosten mukaan yksikään veroparatiisivaltioista ei tätä keinoa ole hyödyn­ tänyt. Bilickan ja Fuesin tutkimuksen päätarkoituksena oli tutkia solmivatko ve­ roparatiisivaltiot tietojenvaihtosopimuksia tai sopivatko ne tietojenvaihdosta kahdenvälisissä verosopimuksissa niiden valtioiden kanssa, joihin niillä on vah­ vimmat taloudelliset siteet. Analyysin lopputuloksen mukaan veroparatiisivaltiot eivät tunne suurta painostusta solmia tietojenvaihtosopimuksia valtioiden kans­ sa, joihin niillä on vahvat taloudelliset siteet.⁹⁰ Tutkimuksen mukaan veropara­ tiisivaltiot eivät kuitenkaan solmi tietojenvaihtosopimuksia pelkästään valtioiden kanssa, joihin niillä ei ole minkäänlaisia taloudellisia yhteyksiä.⁹¹

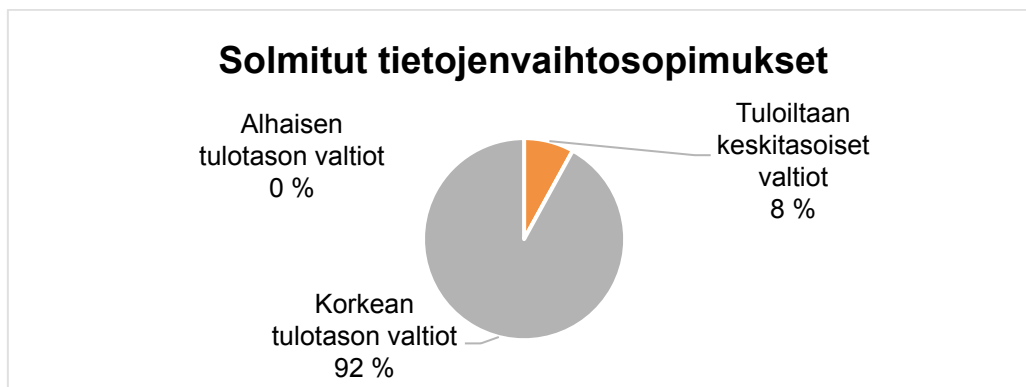
Kehitysmaat näyttävät jääneen tietojenvaihdon ulkopuolelle lähes kokonaan. OECD:n internet-sivuilta ei löydy yhtäkään tietojenvaihtosopimusta, jonka toise­ na osapuolena on kehitysmaa ja kahdenvälisistä verosopimuksista vain kuu­ dessa prosentissa on toisena osapuolena kehitysmaa. Kehittyneemmän valtiot eivät ole kiinnostuneita solmimaan tietojenvaihtoa koskevia sopimuksia kehi­ tysmaiden kanssa, sillä ne eivät usko hyötyvänsä sopimuksista taloudellisesti. Pääsy mukaan kansainväliseen tietojenvaihtoon olisi kehitysmailla tärkeää, sillä niiden veroparatiiseihin menettämät verotulot ylittävät näihin valtioihin makset­ tavat kehitysavut.⁹²



⁹⁰ Bilicka & Fuest (2013) s. 185.

⁹¹ Bilicka & Fuest (2013) s.185.

⁹² OECD:n tietojenvaihtoa koskevissa raporteissa ja tutkielmassani kehitysmailla tarkoi­ tetaan seuraavia valtioita: Albania, Azerbaidzhan, Botswana, Burkina Faso, Kamerun, Dominikaaninen tasavalta, El Salvador, Makedonia, Gabon, Georgia, Ghana, Guate­ mala, Jamaika, Kazakstan, Kenia, Lesotho, Liberia, Mauritania, Marokko, Nigeria, Pa­ kistan, Filippiinit, Senegal, Tunisia, Uganda ja Ukraina.



Kuvioiden lähde: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/DTTs_100126_TIEAs-Developing-Countries.pdf.

Tutkimuksesta voidaan päätellä, että OECD:n painostus solmimaan tietojenvaihtosopimuksia mustan listan avulla on toiminut, sillä tietojenvaihtosopimuksia ovat solmineet nimenomaan veroparatiisivaltiot. Kuitenkin tutkimuksen mukaan vain 21 veroparatiisivaltioista oli solminut tietojenvaihtoa koskevan sopimuksen valtion kanssa, johon niillä on vahvin taloudellinen side. Kun tutkittiin viittä valtiota, joihin veroparatiisivaltioilla on vahvimmat taloudelliset siteet, veroparatiisivaltiot ovat sopineet tietojenvaihdosta keskimäärin 2,41 näistä valtioista kanssa.⁹³ Veroparatiisivaltiot ovat suosineet erityisesti pohjoismaita tietojenvaihtosopimuskumppanina, sillä sopimalla tietojenvaihdosta pohjoismaiden kanssa, veroparatiisivaltiot saavat seitsemän erillistä tietojenvaihtosopimusta kerralla.⁹⁴ Käytännössä tietojenvaihtosopimus veroparatiisivaltion ja esimerkiksi Färsearten kanssa tuskin synnyttää yhtä tehokasta tietojenvaihtoa kuin esimerkiksi sopimus Ranskan ja veroparatiisivaltion välillä. OECD ei pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvassa standardissaan kuitenkaan ole halunnut rajoittaa valtioiden vapautta valita kenen kanssa ne tietoa vaihtavat.

3.3. PYYNNÖSTÄ KIELTÄYTYMINEN

OECD:n malliverosopimus, tietojenvaihdon mallisopimus, yleissopimus sekä Euroopan unionin virka-apudirektiivi velvoittavat valtioita vaihtamaan pyynnöstä ainoastaan tietoa, joka on ennalta oletetusti olennaista valtion sisäisen lainsäädäntönsä

⁹³ Bilicka & Fuest (2013) s.181.

⁹⁴ Tax Justice Network (2011).

dännön täytäntöönpanemiseksi.⁹⁵ Jos valtio ei pysty todistamaan tiedon olevan ”foreseeably relevant”, tietojenvaihtopyyntö katsotaan tietojen kalasteluksi ja valtiolla on oikeus kieltäytyä pyynnöstä. OECD on malliverosopimuksen ja tietojenvaihdon mallisopimuksen kommentaareissa ilmaissut edellytyksen mahdollistavan mahdollisimman laajan tietojenvaihdon samalla kuitenkin estäen tietojen kalastelun.⁹⁶ Tietojenvaihdon mallisopimuksessa on annettu malliesimerkki, mitä tietoja tietoa pyytävän valtion tulee pyynnön kohteena olevasta verovelvollisesta esittää. OECD:n malliverosopimuksessa ei ole samankaltaista listaa, mutta vuoden 2012 malliverosopimuksen kommentaarissa on tarkennettu mitä ennakoitavalla merkityksellisyydellä tarkoitetaan. Vuoden 2012 kommentaarin mukaan ennakoitavissa olevan merkityksellisyyden vaatimus tarkoittaa, että pyynnön esittämisen ajankohtana on kohtuullinen todennäköisyys siitä, että pyydetty tieto tulee olemaan tietoa pyytäneen valtion kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta olennaista. Se, osoittautuuko tieto tosiasiallisesti merkitykselliseksi tietoa pyytäneelle valtiolle, ei ole merkityksellistä. Pyyntöä tapahtuvasta tietojenvaihdosta ei siis voi kieltäytyä tilanteissa, joissa tiedon olennaisuus käy ilmi vasta tiedon saanti hetkellä.⁹⁷

Valtioilla on mahdollisuus kieltäytyä tietojenvaihdosta vetoamalla toissijaisuusperiaatteeseen. Sen mukaan valtioiden tulee hyödyntää kaikki omat tavanomaiset tietolähteensä ennen tietojenvaihtopyynnön esittämistä toiselle valtiolle. Toissijaisuuden periaate tunnustetaan kieltäytymisperusteena yleissopimuksessa, pohjoismaisessa virka-apusopimuksessa sekä virka-apudirektiivissä. Esi-merkiksi virka-apudirektiivin 17 artiklan ensimmäisen momentin mukaan tietojenvaihtopyynnön vastaanottaneen valtion on luovutettava pyydetty tieto sillä edellytyksellä, että pyynnön esittäneen valtion viranomaiset ovat käyttäneet kaikki tavanomaiset tietolähteet, joita se olisi kyseisissä olosuhteissa käyttäen pyydettyjen tietojen saamiseksi.

⁹⁵ OECD:n malliverosopimuksen 26 artiklan 1 momentti, tietojenvaihdon mallisopimuksen 1 artikla, yleissopimuksen 4 artikla ja virka-apudirektiivin 5 artikla.

⁹⁶ malliverosopimuksen 26 artiklan kommentaari, kohta 5 ja tiea kommentaari, kohta 3.

⁹⁷ OECD:n 2012 vuoden malliverosopimuksen kommentaari.

OECD:n tietojenvaihdon mallisopimuksessa periaatetta ei ole mainittu nimenomaisesti kieltäytymisperusteena, mutta tietoa pyytäneen valtion on tietojenpyynnön hetkellä esitettävä selvitys siitä, että se on käyttänyt kaikki omalla alueellaan käytettävissä olevat keinot tietojen hankkimiseksi.⁹⁸ Näin ollen valtio voi kieltäytyä myös tietojenvaihtosopimuksen avulla tapahtuvasta tietojenvaihtopyynnöstä vedoten toissijaisuusperiaatteeseen. OECD:n malliverosopimuksessa ei ole lainkaan mainintaa toissijaisuuden periaatteesta. Kuitenkin tilanne, jossa valtiot kuormittaisivat muiden valtioiden viranomaisia sysäämällä oman selvitysvelvollisuutensa toisille valtioille, on kestävä. Käytännössä tiedon pyytäminen toiselta valtiolta tietojenvaihtopyynnön kautta ei ole yleensä valtiolle vaivattomampi tai nopeampi keino kuin omien tiedonhankintakeinojen käyttäminen, josta johtuen valtioilla ei ylipäänsä ole intressiä siirtää selvitysvelvollisuutansa toisille valtioille. Malliverosopimuksessa ei kuitenkaan ole annettu mahdollisuutta vedota toissijaisuusperiaatteeseen kieltäytymisperusteena.

Myös valtion oma kansallinen lainsäädäntö voi olla perusteena tietojenvaihtopyynnöstä kieltäytymiselle. Valtion ei tarvitse antaa toiselle valtiolle sellaista tietoa, jonka hankkimista sen oma kansallinen lainsäädäntö ei salli. Valtiot voivat kansallisilla laeillaan varmistaa, että tietojenvaihtosopimuksen mukaista luovutettavaa tietoa ei ole toimivaltaisten viranomaisten saatavilla. Esimerkiksi tietojenvaihdon mallisopimus velvoittaa sen solminutta valtiota käyttämään kaikkia mahdollisia käytettävissä olevia tiedon keruu menetelmiä, jotta se pystyy luovuttamaan siltä pyydetyn tiedon. Tietojenvaihdon mallisopimus olettaa, että sopimusosapuolilla on olemassa tehokkaat keinot verotusta koskevan tiedon keräämiseksi kansallisen verotuksen toteuttamiseksi. Tietojenvaihtosopimuksen tai kahdenvälisen verosopimuksen solmiminen ei velvoita valtiota kehittämään uusia parempia mekanismeja tiedon keräämiseksi. Veroparatiisivaltiot voivat näin ollen pitää huolen että niiden kansallisista laeista puuttuu mekanismit, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset saisivat pyydetyn tiedon haltuunsa.⁹⁹ Esimerkiksi Brittien Neitsytsaarten kansallinen lainsäädäntö ei velvoita sen rahoituslaitoksia osakkeenomistajien henkilöllisyyden selvittämiseen tai taloudel-

⁹⁸ TIEA mallisopimus 5.5 artikla.

⁹⁹ Tax Justice Network (2009) s. 4.

listen tietojen ylläpitämiseen ja se on houkutellut rekisteröitymään alueelleen yli 400 000 yritystä.¹⁰⁰

Pankkisalaisuuteen vetoaminen oli pitkään yleinen kieltäytymisperuste tietojen luovuttamiselle. Nykyään kuitenkin melkein kaikki maailman valtiot ovat solmineet pankkisalaisuuteen vetoamisen kieltäviä tietojenvaihtosopimuksia. Pankkisalaisuuteen vetoaminen on nimenomaisesti kielletty OECD:n tietojenvaihtosopimuksessa, kahdenvälisessä sopimuksessa sekä yleissopimuksessa. Kuitenkin järjestön malliverosopimuksien vuoden 2006 edeltäneissä malliverosopimuksissa ei ole mainintaa pankkisalaisuuteen vetoamisesta, ja kaikki valtiot eivät ole päivittäneet pankkisalaisuutta koskevaa momenttia kahdenvälisiin verosopimuksiinsa.¹⁰¹ Kuitenkin painostuksesta johtuen, tiukasta pankkisalaisuudesta kuuluisat valtiot, kuten Sveitsi, Luxemburg, Itävalta ja Singapore, ovat uudistaneet kahdenvälisen verosopimustensa tietojenvaihtoa koskevan artiklan vastaamaan vuoden 2006 mallisopimusta.¹⁰²

Myös päämiehen ja asiamiehen väliselle yhteydenpidolle on annettu suojaa tietojenvaihdon mallisopimuksessa niin, että se muodostaa kieltäytymisperusteen.¹⁰³ Myös OECD:n malliverosopimus mahdollistaa luottamuksellisen yhteydenpidon suojan kieltäytymisperusteena.¹⁰⁴ OECD:n mallisopimuksissa, yleissopimuksessa, Pohjoismaisessa virka-apusopimuksessa sekä virka-apudirektiivissä on annettu mahdollisuus tietojenvaihtopyynnöstä kieltäytymiseen myös vastavuoroisuuden periaatteeseen vetoamalla. Esimerkiksi tietojenvaihdon malliverosopimuksen kommentaarissa periaate on muotoiltu niin, että tietojenvaihtopyynnön vastaanottanut valtio on velvollinen hankkimaan ja tarjoamaan vain sellaista tietoa, jonka tietoa pyytävä valtio voisi hankkia oman lainsäädäntönsä pohjalta samankaltaisissa olosuhteissa.¹⁰⁵ Periaate mahdollistaa sen, etteivät valtiot yksipuolisesti hyödy toisen valtion laajemman tiedonsaannin mahdollistavista säännöksistä. Myös yleisen oikeusjärjestyksen suo-

¹⁰⁰ Neslund (2009).

¹⁰¹ Tax Justice network (2009) s.2.

¹⁰² Tax Justice Network (2009) s. 2

¹⁰³ TIEA 7.3 artikla.

¹⁰⁴ OECD (2011) s. 15, alaviite 32.

¹⁰⁵ tiea mallisopimuksen kommentaari, kohta 85.

jaaminen tunnustetaan kieltäytymisperusteena¹⁰⁶, sekä liikesalaisuuksien suojeleminen¹⁰⁷

3.4. VAIHDETUN TIEDON MÄÄRÄ

Mitä edellytetään, että pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto toimii tehokkaasti veroparatiisin ja toisten valtioiden välillä? Ensinnäkin veroparatiisivaltion on pitänyt solmia tietojenvaihtoa koskeva sopimus kaikkien valtioiden kanssa, joiden kansalaisilla tai yrityksillä on varallisuutta veroparatiisin rahoituslaitoksissa. Lisäksi veroparatiisin kansallisten lakien on sallittava tiedon tehokas kulku sen rahoituslaitoksilta veroviranomaisille. Jotta tietojenvaihtoa koskeva pyyntö voidaan edes lähettää, on tutkinnan aloittaneella valtiolla oltava todisteet siitä, että tutkinnan kohteena olevalla verovelvollisella on kytkös veroparatiisissa sijaitsevaan varallisuuteen. Todisteet on löydettävä pyynnön lähettämiseksi, vaikka veroparatiisivaltiolle ei ole velvollisuutta antaa minkäänlaista tietoa sen rahoituslaitoksiin sijoitetusta varallisuudesta ennen kuin tiedon on voitu todistaa olevan ”foreseeably relevant”. Lisäksi mikään muukaan kieltäytymisperusteista ei sovellu pyydetessä tietoa. Jos kaikki edellytyksen täyttyvät, veroparatiisivaltion on luovutettava pyydetty tieto pyytäneen valtion veroviranomaisille. Kuinka usein tietoa sitten pyydetään pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon avulla? Esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Jersey, jotka ovat kaksi suurinta offshore-valtiota, välisen tietojenvaihtosopimuksen avulla pyydettiin tietoa neljä kertaa vuoden 2008 aikana.¹⁰⁸

Varmaa dataa tietojenvaihtopyyntöjen määrästä on vaikea löytää. OECD pitää internet-sivuillaan listaa tietojenvaihtosopimuksista ja kahdenvälisistä verosopimuksista ja Global Forum seuraa kuinka valtiot täyttävät kansainvälisen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardin vaatimukset kansallisessa lainsäädännössään. OECD on kuitenkin ollut vastahakoinen julkaisemaan tilastoja siitä, kuinka paljon sopimusten avulla on vaihdettu tietoa.¹⁰⁹ Global Forum on kui-

¹⁰⁶ virka-apudirektiivi 17.4, malliverosopimus 26.3, yleissopimus 21.2, tiea 7.4.

¹⁰⁷ yleissopimus 21.2, malliverosopimus 26.3, tiea 7.2, pohjoism. 10.2.

¹⁰⁸ <http://www.jerseyfunds.org/bfiles/Privacyfactsheet111108.pdf>, 1.4.2009.

¹⁰⁹ Tax Justice Network (2011).

tenkin valmis julkaisemaan raporteissaan prosenttimäärät siitä kuinka usein valtiot vastaavat tietojenvaihtopyyntöihin. Prosenttiluvut kertovat, että valtiot noudattavat solmimiaan sopimuksia ja vastaavat niille esitettyihin pyyntöihin, mutta ilman tietoa pyyntöjen määrästä, ne eivät kerro mitään tietojenvaihtosopimusten tehokkuudesta.

Osa valtioista julkaisee Global Forumin vertaisarvioinneissa kuinka monta tietojenvaihtopyyntöä ne ovat saaneet arvioinnin aikana. Otan esimerkiksi Bermudan, joka on veroparatiisilistallani. Bermudan vertaisarviointi kesti kolme vuotta ja vuoden 2009 alusta vuoden 2011 loppuun mennessä Bermuda oli vastaanottanut 15 tietojenvaihtopyyntöä viideltä eri valtiolta.¹¹⁰ Bermuda on sopinut tietojenvaihdosta 83 valtion kanssa¹¹¹, joten 78 valtiota ei kolmen vuoden aikana hyödyntänyt Bermudan kanssa solmimaansa tietojenvaihtosopimusta tai kahdenvälistä verosopimusta kertaakaan. Toisena esimerkkinä käytän San Marinoa, joka on myös veroparatiisilistallani. San Marino vastaanotti kolme tietojenvaihtopyyntöä kolmen vuoden arvioinnin aikana. Sillä on tietojenvaihtoa koskeva sopimus 89 valtion kanssa. Global Forumin vertaisarviointien mukaan kumpikin valtioista noudattaa kansainvälistä läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon standardia suurimmaksi osin.

Global Forum on vuoden 2014 vuosittaisessa läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon edistystä tutkivassa raportissaan ottanut esille esimerkkivaltioita selvittääkseen kuinka paljon ne ovat tehneet tietojenvaihtopyyntöjä. Esimerkkivaltioiksi Global Forum on ottanut Ruotsin ja Australian. Ruotsi sai viiden vuoden aikana tietojenvaihtosopimusten avulla tietoonsa 139 miljoonaa euroa ulkomaisia tuloja. Tulot tulivat Ruotsin viranomaisten tietoon 230 tietojenvaihtosopimukseen perustuvan pyynnön perusteella sekä 203 kahdenväliseen verosopimukseen perustuvalla pyynnöllä. Vuoden 2013 aikana Australia lähetti tietojenvaihtopyynnön kymmenelle eri valtiolle yhteensä 400 kertaa. Pyyntöjen avulla se sai selville 326 miljoonaa euroa ulkomaalaisia tuloja.¹¹² Global Forumin julkaisemat tie-

¹¹⁰ OECD (2013c) s.92.

¹¹¹ OECD:n data tietojenvaihtosopimuksista, <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/BM#agreements>.

¹¹² OECD (2014e) s.30.

dot eivät kuitenkaan kerro kuinka tietojenvaihtosopimukset toimivat veroparatiisien osalta. Australia on pyytänyt tietoa kymmeneltä valtiolta, joka tarkoittaa, että suurimmalle osalle veroparatiisivaltioista ei ole lähetetty yhtäkään tietojenvaihtopyyntöä. Ruotsin osalta ei ole selvennetty mihin valtioihin pyynnöt ovat kohdistuneet, ja esimerkiksi Pohjoismaiden välisellä verosopimuksella, joka mahdollistaa automaattisen tietojenvaihdon, on mahdollisesti suuri vaikutus Ruotsin saamiin ulkomaisiin tuloihin.

Myös OECD:n automaattista tietojenvaihtoa koskevaan raporttiin on valittu varakkaita länsimaita. Järjestön vuoden 2012 automaattista tietojenvaihtoa koskevassa raportissa¹¹³, joka julkaistiin jo ennen sen uutta automaattista tietojenvaihtoa koskevaa standardia, luvut automaattisen tietojenvaihdon avulla vaihdetusta tiedosta ovat kuitenkin huomattavasti suurempia kuin Global Forumin pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa koskevassa vuoden 2014 raportissa. Raportin mukaan kahdeksan valtiota lähetti vuoden aikana yli miljoona tietuetta automaattisen tietojenvaihdon avulla, Yhdysvallat jopa 2,5 miljoonaa. Useimmat valtioista raportoivat vaihtaneensa tietoa biljoonien eurojen edestä. Vuoden 2012 raportin luvut oli kerätty joko vuodelta 2011 tai 2010 riippuen miltä vuodelta informaatiota oli saatavilla.¹¹⁴ Vaikka OECD on Ruotsin ja Australian esimerkeillään halunnut näyttää pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon johtavan tuloksiin, ei se kuitenkaan OECD:n julkaisemien lukujen mukaan ole yhtä tehokas tapa vaihtaa tietoa kuin automaattinen tietojenvaihto.

3.5. STANDARDIN LOPPUTULOS

Tarkkaa tietoa pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvan standardin avulla vaihdetun tiedon määrästä on vaikea löytää. Koska tietojenvaihtopyyntöjen määriä ei ole saatavilla, standardin tehokkuutta on tarkasteltava sen vaikutusten perusteella. Pyyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvat sopimukset eivät ole aiheuttaneet ulkomailla sijaitsevan varallisuuden paljastumista sen valtion veroviranomaisille, joilla on verotusoikeus, vaan pikemminkin varallisuuden siirtymistä veroparatiisien kesken. Ulkomaisten talletusten globaali arvo

¹¹³ OECD (2012).

¹¹⁴ OECD (2012) s.17.

on pysynyt suunnilleen samana standardista huolimatta, mutta talletukset ovat siirtyneet Sveitsin kaltaisista veroparatiiseista, jotka ovat sopineet tietojenvaihdosta niille taloudellisesti tärkeiden kumppaneiden kanssa, veroparatiiseihin, jotka ovat solmineet tietojenvaihtosopimuksia lähinnä toisten veroparatiisien ja muiden taloudellisesti niille merkitsemättömien valtioiden kanssa.¹¹⁵ Esimerkiksi Guernseyssä, joka solmi tietojenvaihtosopimuksia sille taloudellisesti tärkeiden valtioiden, kuten Yhdysvaltojen kanssa, talletukset vähenivät aikavälillä 2007-2011 15 prosenttia, kun taas samanaikaisesti Kyproksella, joka solmi ainoastaan kaksi standardia noudattavaa tietojenvaihtosopimusta, talletusten määrä lisääntyi 60 prosentilla.¹¹⁶

Mikä on tehnyt OECD:n pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvasta standardista niin tehottoman? OECD:n toimet veroparatiiseja ja haitallista verokilpailua vastaan näyttäytyivät aluksi kovina uhkailuina mutta muuttuivat loppujen lopuksi yhteistyöksi veroparatiisivaltioiden kanssa. Yksi standardin tehokkuuteen vahvasti vaikuttava tekijä on ollut OECD:n jäsenmaiden haluttomuus noudattaa järjestön malleja ja suosituksia. OECD:n aloite haitallista verokilpailua vastaan ei koskenut pelkästään matalan veroasteen veroparatiisivaltioita, vaan myös varakkaiden länsimaiden oletettiin osallistuvan mukaan kehitykseen. Kaikki järjestön jäsenvaltiot eivät olleet valmiita noudattamaan sen ohjeistusta ja valtiot, joiden kansalliseen lainsäädäntöön sisältyi veroetujärjestelmiä, eivät sitoutuneet standardiin. Esimerkiksi OECD:n standardin edellyttämä pankkisalaisuuden murtaminen oli vielä järjestön vuoden 2007 raportin mukaan implementoimatta esimerkiksi Liechtensteinin kansallisessa lainsäädännössä. Kuitenkaan vastoin OECD:n standardia toimineet kehittyneet länsimaat eivät päätyneet sen veroparatiisilistauksille.¹¹⁷

Vaikka suurin osa kehittyneistä valtioista tuomitsee veroparatiisit, ovat ne kuitenkin rahoittaneet veroparatiisien toimintaa sekä itse hyötynneet taloudellisista suhteistaan veroparatiisien kanssa. Veroparatiisien toiminta hyödyttää maailman rikkaimpia ja vaikutusvaltaisimpia toimijoita, joten tarvittavaa poliittista tah-

¹¹⁵ Johannessen & Zucman (2014) s.67.

¹¹⁶ Johannessen & Zucman (2014) s. 75.

¹¹⁷ Oguttu & Sculze (2011) kohta 6.2.

toa veroparatiisien toiminnan lakkauttamiseksi on ollut vaikeata löytää. Esimerkiksi kaksi vaikutusvaltaisinta OECD:n jäsenmaata Yhdysvallat ja Yhdistyneet kuningaskunnat ovat olleet veroparatiisien toiminnan vaikeuttamisen vastaan taistelijoita perustelemalla kantansa globalisaation suojelemisella. Yhdistyneitä kansakuntia on syytetty käyttävän taistelua haitallista verokilpailua vastaan peittelemään sen omia haitallisia verojärjestelmiä. Lontoo Cityä on pidetty yhtenä maailman suurimmista veroparatiiseista, vaikka OECD ei sitä ole veroparatiisiksi tunnistanutkaan.¹¹⁸

OECD ei ole taistelussaan veroparatiiseja ja haitallista verokilpailua vastaan huomionnut kehittyneiden länsimaiden osallisuutta kansallisten verovarojen valumiseen veroparatiiseihin, ja se on vähentänyt veroparatiisien halua sitoutua OECD:n ajamaan muutokseen. Veroparatiisit ovat nähneet OECD:n työn varakkaiden länsimaiden yrityksenä suojella niiden kansallisia verotuloja ja samaan aikaan hyötyä veroparatiisien mahdollistamista matalammista veroasteista. Veroparatiiseilta on kohtuutonta edellyttää sitoutumista OECD:n vaatimukseen ennen kuin sen omat jäsenvaltiot noudattavat niitä. OECD:llä ei ole määräysvaltaa itsenäisten veroparatiisivaltioiden verojärjestelmiin. Se voi vain pyytää valtioita liittymään yhteistyöhön ja kannustaa toisia valtioita asettamaan sanktioita veroparatiisivaltioille.¹¹⁹

McIntyre on tiivistänyt OECD:n työn kansainvälisen läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon sekä tietojenvaihtosopimusten parissa seuraavasti:

*"Instead of promoting an effective exchange of information, the OECD and leading G-20 countries treat the OECD's discredited 2002 model tax information exchange agreement as the international standard for transparency and cooperation. The view is widely held that the OECD TIEA is ineffective – not nothing, but not much. Tax haven countries that agree to this ineffective TIEA are provided with an undeserved patina of respectability. They have been eager to sign up, and most have done so".*¹²⁰

¹¹⁸ Oguttu & Schulze (2011) kohta 6.3.

¹¹⁹ Oguttu & Schulze (2011) Kohta 6.5.

¹²⁰ McIntyre (2009) s. 255.

OECD on siis vuodesta 1998 asti jatkuneella työllään saanut aikaan kattavan tietojenvaihtosopimusten verkoston ja puhdistanut veroparatiisivaltioiden maineen. Tietojenvaihtosopimusten avulla ei kuitenkaan ole pystytty estämään veroparatiisivaltioiden aiheuttamaa haitallista verokilpailua. OECD:n työ tietojenvaihdon parissa ja sen pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuva standardi on kuitenkin saavuttanut myös edistystä kansainväliseen läpinäkyvyyteen ja tietojenvaihtoon. Vaikka pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon avulla vaihdettavan tiedon määrä ei ole suuri suhteessa veroparatiiseihin sijoitettuun varallisuuteen, on se kuitenkin parempi kuin tilanne, jossa tietojenvaihtoa mahdollistavia sopimuksia ei olisi lainkaan. Lisäksi OECD:n ja sen jäsenmaiden, erityisesti Saksan, painostuksesta esimerkiksi Sveitsi ja Itävalta sisällyttivät malliverosopimuksen 26 artiklan uuden pankkisalaisuutta koskevan momentin kahdenvälisiin verosopimuksiinsa.¹²¹

¹²¹ Sawyer (2010) kohta 5.

4. OECD:N UUSI AUTOMAATTISEN TIETOJENVAIHDON STANDARDI

4.1. UUDEN STANDARDIN KEHITYS

4.1.1. Paine kehittää uusi tietojenvaihdon standardi

OECD:n uusi standardi julkaistiin vuoden 2014 helmikuussa.¹²² Valtiot ovat käyttäneet automaattista tietojenvaihtoa kansallisten veropohjiensa turvaamiseksi jo kuitenkin 1990-luvun alusta alkaen. Vuonna 1991 voimaan tullut sopimus Pohjoismaiden välillä virka-avusta veroasioissa velvoittaa sopimusvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ”mahdollisimman pian jokaisen kalenterivuoden päättymisen jälkeen, ilman eri esitystä, toimittamaan kunkin muun sopimusvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle mainitussa valtiossa asuvia luonnollisia henkilöitä ja siellä kotipaikan omaavia oikeushenkilöitä koskevat tiedot”¹²³. Pohjoismaiden välillä tietojenvaihto on tapahtunut automaattisesti jo siis vuodesta 1991. OECD:n ja Euroopan neuvoston yhdessä laatima yleissopimus tuli voimaan ensimmäinen huhtikuuta vuonna 1995 ja siihen liittyminen on ollut mahdollista, muille kuin OECD:n jäsenmaille, vuodesta 2011. Yleissopimuksen kuudes artikla mahdollistaa tietojenvaihdon muun muassa automaattisen tietojenvaihdon muodossa. Automaattisesta tietojenvaihdosta tulee kuitenkin sopia erikseen, eikä yleissopimukseen liittyminen velvoita valtiota suoraan sopimaan automaattisesta tietojenvaihdosta muiden sopimuksen osapuolten kanssa.¹²⁴ Yleissopimukseen oli vuoden 2014 lokakuuhun mennessä liittynyt 84 valtiota, mukaan lukien kaikki G20-maat.¹²⁵

Euroopan unionin valtiot ovat vaihtaneet keskenään verotustietoa automaattisesti säästödirektiivin sekä hallinnollisen yhteistyön direktiivin perusteella. Säästödirektiivin taustalla oli komission vuonna 1997 antama tiedonanto ”Toimenpi-

¹²² OECD (2014).

¹²³ SopS 37/1991, artikla 11.

¹²⁴ OECD and Council of Europe (2011).

¹²⁵ OECD:n data yleissopimuksen sopimusvaltioista,
http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf.

depaketti vahingollisen verokilpailun poistamiseksi Euroopan unionissa”.¹²⁶ Säästödirektiivin tavoitteena on, että Euroopan unionin alueella valtioiden rajojen yli maksetut yksityishenkilöiden korot voidaan tietojenvaihdon avulla verottaa asuinvaltiossa. Jäsenmaiden on vaihdettava rajat ylittävistä korkomaksuista tietoja automaattisesti kuuden kuukauden kuluessa kunkin verovuoden päättymisestä. Säästödirektiivin avulla tietoa on vaihdettu Euroopan unionin jäsenmaiden kesken automaattisesti jo 1.7.2005 alkaen, jolloin direktiivi tuli voimaan.¹²⁷ Neuvoston direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla velvoittaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia 1.1.2014 alkaen ilmoittamaan toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle seuraavat tulolajit: työtulot, johtajapalkkiot, henkivakuutus tuotteet, joita muut tietojenvaihtoa koskevat unionin oikeudelliset välineet ja muut vastaavat toimenpiteet eivät kata, eläkkeet ja kiinteän omaisuuden omistaminen sekä siitä saatava tulo.¹²⁸ Euroopan unionin alueella automaattinen tietojenvaihto on siis Euroopan unionin toimielinten johdolla säännelty erittäin kattavaksi.

Esimerkkinä OECD:n automaattiseen tietojenvaihtoon perustuvalla standardilla on ollut Yhdysvaltojen kehittämä FATCA-sopimus, johon OECD:n uusi standardi suurelta osin perustuu.¹²⁹ FATCA-sopimusta pidetään askeleena kohti automaattista pääomatuloja ja varallisuutta koskevaa maailmanlaajuisia tietojenvaihtoa. Yhdysvallat on FATCA-sopimuksen avulla solminut laajemmasta tietojenvaihdosta, mihin Euroopan unionin direktiivit ja OECD:n suositukset ovat aiemmin ohjanneet. Kaikki unionin jäsenvaltiot, jotka ovat solmineet FATCA-sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa, ovat velvollisia toimittamaan muille Euroopan unionin jäsenvaltioille vastaavat tiedot. Siksi FATCA-sopimuksella on suuri vaikutus myös muihin kuin Yhdysvaltojen ja sen sopimuskumppaneiden tietojenvaihtoa koskeviin sopimuksiin.¹³⁰ Sopimus oli alun perin joukko kahdenvälisiä sopimuksia Yhdysvaltojen ja muiden valtioiden välillä. Yhdysvallat ei ennen viiden Euroopan unionin valtion aloitetta ole käyttänyt hyödykseen sopimuksen

¹²⁶ KOM 1997/495/FINAL.

¹²⁷ 2003/48/EY.

¹²⁸ 2011/16/EU, artikla 8.

¹²⁹ OECD (2014) s.6.

¹³⁰ Library of the European parliament (2013) s.4.

monikansallista versiota. Ranskan, Saksan, Italian, Espanjan ja Yhdistyneiden kuningaskuntien valtionvarainministerit ilmoittivat 9.4.2013 niiden aikeista vaihtaa tietoa Yhdysvaltojen kanssa FATCA-sopimuksen mahdollistamalla multilateraalaisella automaattisella tietojenvaihdolla. Huhtikuun ilmoituksen jälkeen lukuisat muut valtiot ovat ilmaisseet kiinnostuksensa liittyä mukaan FATCA:aan perustuvaan multilateraaliseen tietojenvaihtoon.¹³¹

Automaattisen tietojenvaihdon kehityksestä voidaan huomata, että OECD on viivytttänyt pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon standardin päivittämistä viimeiseen asti ja yrittänyt Global Forumin raporttien avulla todistaa sen tehokkuuden. Vielä vuonna 2012 OECD ilmoitti, että se ei ole ajamassa automaattista tietojenvaihtoa uudeksi tietojenvaihdon standardiksi.¹³² Kuitenkin se, että valtiot ovat solmineet OECD:n vanhan standardin vaatimukset ylittäviä sopimuksia, jotka mahdollistavat automaattisen tietojenvaihdon, on vahva todiste siitä, että OECD:n pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuva standardi ei ole alusta alkaenkaan ollut riittävä keino estää kansallisten veropohjien kaventumista. Tax Justice Network on jo useita vuosia kampanjoinut OECD:tä kehittämään automaattiseen tietojenvaihtoon perustuvan standardin.¹³³ OECD:n halu kehittää tietojenvaihdon standardia ei siis tullut niinkään järjestöltä itseltään, vaan kansainvälisestä paineesta pysyä tietojenvaihdon suunnannäyttäjänä.

4.1.2. OECD:n automaattista tietojenvaihtoa käsittelevät raportit

Vuonna 2012 OECD julkaisi G20-maiden laatiman raportin ”*Automatic Exchange of Information: What it is, How it works, Benefits, What remains to be done*”¹³⁴. Raportin tarkoituksena oli tiivistää automaattiseen tietojenvaihtoon perustuvan standardin keskeiset tekijät. Raportin mukaan, jotta tuleva automaattisen tietojenvaihdon standardi olisi tehokas, tulisi määrittää yhteinen standardi tietojen raportointiin, luoda oikeudellinen ja toiminnallinen perusta automaattiselle tietojenvaihdolle sekä luoda valtioiden välille yhteiset tai yhteensopi-

¹³¹ OECD (2014) s.5.

¹³² OECD (2012) s.5.

¹³³ Shaheen (2014) s. 16

¹³⁴ OECD (2012).

vat tekniset ratkaisut tietojen vaihtamiselle automaattisesti. OECD ajoi jo vuonna 2012 automaattisen tietojenvaihdon alaisten tulolajien laajentamista. Muuten riskinä olisi ollut, että verovelvolliset siirtäisivät omaisuuttaan rahoituslaitoksiin tai investoisivat tuotteisiin, joista ei ole sovittu tietojenvaihtoa koskevissa sopimuksissa. Tällä tavalla he kiertäisivät uuden standardin vaikutukset.¹³⁵ Vuoden 2012 raportissa oli kuitenkin vielä maininta, että OECD ei raportillaan ehdota muutosta nykyiseen kansainväliseen standardiin, joka perustuu pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon. Raportin tarkoituksena oli toimia käytännön ohjeena valtioille, jotka ovat kiinnostuneet sisällyttämään automaattisen tietojenvaihdon niiden kansainväliseen hallinnolliseen yhteistyöhön.¹³⁶

OECD:n kanssa yhteistyössä verotusta koskevan tietojenvaihdon kanssa toimivat G20-maiden valtiovarainministerit sekä keskuspankkien johtajat hyväksyivät 20.7.2013 automaattisen tietojenvaihdon uudeksi läpinäkyvyyden ja tietojenvaihdon kansainvälisen standardin korvaajaksi.¹³⁷ OECD:n raportti G8-maiden 2013 kesäkuun huippukokouksesta käsitteli automaattisen tietojenvaihdon toimivuuden kannalta välttämättömiä tekijöitä. Raportti sisälsi konkreettiset askeleet, jotka valtion on otettava, jotta se voi onnistuneesti implementoida automaattisen tietojenvaihdon uuden standardin kansalliseen lainsäädäntöönsä. Raportti käytti esimerkkinään FATCA-sopimuksen sisältämää hallitusten välistä sopimusta sekä Euroopan unionin säästödirektiivin tietoteknisiä työkaluja.¹³⁸ Kuudes syyskuuta G20-maiden Pietarin huippukokouksessa niiden johtohenkilöt vahvistivat tukensa OECD:n uudelle automaattisen tietojenvaihdon standardille ja julistivat:

"Calling on all other jurisdictions to join us by the earliest possible date, we are committed to automatic exchange of information as the new global standard, which must ensure confidentiality and the proper use of information exchanged, and we fully support the OECD work with G20 countries aimed at presenting such a new single global standard for automatic exchange of information by

¹³⁵ OECD (2014) s. 12, kohta 9.

¹³⁶ OECD (2012) s.5.

¹³⁷ OECD (2013d) s.4.

¹³⁸ OECD (2013d) s.10.

February 2014 and to finalizing technical modalities of effective automatic exchange by mid-2014”.

Automaattisen tietojenvaihdon standardin julkaisemiselle annettiin siis määräaika helmikuulle 2014.

OECD julkaisi uuden standardin määräaikaansa mennessä. Veroasioiden komitea hyväksyi OECD:n laatiman automaattista tietojenvaihtoa koskevan raportin tammikuussa 2014¹³⁹ ja se julkaistiin 13.2.2014. OECD:n helmikuussa julkaissaa versio standardista ”*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information*” ei sisältänyt vielä standardia koskevaa kommentaaria eikä sitä koskevia teknisiä ratkaisuja. OECD julkaisi heinäkuussa 2014 täyden version automaattisen tietojenvaihdon standardista: ”*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*”. Järjestön helmikuussa julkaisema raportti sisältyy kokonaisuudessaan heinäkuussa julkaistun raportin toiseen osioon. Sen uusi standardi on 311-sivuinen ja se sisältää mallisopimuksen hallitusten väliseen sopimiseen automaattisesta tietojenvaihdosta sekä common reporting standardin (jäljempänä CRS).

OECD:n Pariisin ministerineuvoston kokouksen pohjalta toukokuussa 2014 annettu raportti ”*Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters*” kehotti kaikkia valtioita implementoimaan automaattisen tietojenvaihdon standardin ilman viivästyksiä ja se korosti kehitysmaiden tarvetta tekniselle avulle, jotta ne voivat myös hyötyä standardista. Euroopan unionin jäsenvaltiot pääsivät 14.10.2014 yhteisymmärrykseen uudesta direktiivistä, jonka perusteella uusi standardi implementoidaan jäsenmaiden välille. Lokakuun 2014 loppuun mennessä 51 valtiota oli sitoutunut monikansalliseen CAA-sopimukseen (eng. *Competent Authority Agreement*).

OECD:n lausunnoista huolimatta kehitysmaiden edustus on jäänyt mitättömäksi ja esimerkiksi Afrikan mantereelta Etelä-Afrikka on ainut valtio, joka on mukana monikansallisessa sopimuksessa.¹⁴⁰ Global Forum on myös kartoittanut sen yli

¹³⁹ OECD (2014) s.3.

¹⁴⁰ OECD:n data sopimuksen osapuolista, <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/mcaa-signatories.pdf>.

120 jäsenvaltion halukkuutta liittyä uuteen monikansalliseen sopimukseen. Global Forumin jäsenistä yli 80 valtiota on ilmaissut kiinnostuksensa uuden standardin implementointiin.¹⁴¹

4.1.3. Tehokas tapa vaihtaa tietoa

OECD:n automaattisen tietojenvaihdon standardin ja pyynnöstä tapahtuvan standardin avulla vaihdetun tiedon määrää on mahdotonta vertailla, sillä uuden standardin avulla kerättyä tietoa ruvetaan vaihtamaan aikaisintaan vuonna 2017. Pyyntöä tapahtuvasta tietojenvaihdosta kerättyä dataa voidaan kuitenkin verrata muiden sopimusinstrumenttien avulla automaattisesti vaihdetun tiedon määriin. OECD on tutkinut kuinka automaattinen tietojenvaihto on vaikuttanut valtioiden kansallisiin verotuloihin. OECD:n vuoden 2012 raportti ottaa esimerkiksi Norjan ja Tanskan, joiden kansalliset verotulot ovat kasvaneet automaattisen tietojenvaihdon avulla. Vuonna 2009 Norjan automaattisen tietojenvaihdon kautta saamat tulotiedot paljastivat että 38,7% ulkomailta saaduista tulotiedoista oli jätetty oma-aloitteisesti ilmoittamatta. Tanskassa automaattisen tietojenvaihdon perusteella saatujen tulotietojen avulla paljastui, että saaduista tiedoista 40% oli jäänyt ilmoittamatta sen kansalaisilta oma-aloitteisesti.

Automaattinen tietojenvaihto myös lisää verovelvollisten oma-aloitteista ulkomaisten tulojen ilmoittamista, kun ne tietävät että ulkomaiset tulot tulevat kansallisten veroviranomaisten tietoon joka tapauksessa.¹⁴² Esimerkiksi Alankomaissa kehitys automaattisen tietojenvaihdon suhteen on painostanut Alankomaiden kansalaisia ilmoittamaan ulkomaisia tulojaan vapaaehtoisesti kuuden miljardin euron edestä kymmenen kuukauden aikana.¹⁴³ Monet valtiot ovat sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöönsä niin sanottuja tehokkaan katumisen säännöksiä, joiden avulla niiden kansalaiset voivat ilmoittaa ulkomailta sijaitsevan varallisuutensa ilman sanktioita.

Suuri etu verrattuna pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon on se, että automaattisen tietojenvaihdon avulla valtion veroviranomaisille voi paljastua ilmoi-

¹⁴¹ OECD (2014d) s.3.

¹⁴² OECD (2012) s. 20.

¹⁴³ OECD (2014e) s. 33.

tusvelvollisuuden laiminlyönti, vaikka sillä ei olisi ollut aiemmin epäilyksiä ulkomaisista tuloista.¹⁴⁴ Automaattisen tietojenvaihdon edellytyksenä ei siis ole samanlaista tiedon merkityksellisyys todistelua kuin pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon yhteydessä. Kun OECD:n vanhan standardin avulla tietojenvaihtopyyntöjä esitettiin vain muutama vuodessa, johtuen tietojenvaihdon tiukoista edellytyksistä, automaattisen tietojenvaihdon tavoitteena on paljastaa kaikki kansalaisten oma-aloitteisesti ilmoittamatta jätetyt tulot.

4.1.4. Global Forumin työ automaattisen tietojenvaihdon parissa

Global Forum on toiminut pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon kansallisen implementoinnin edistäjänä ja arvioijana jo vuodesta 2009. Vuoden 2013 Jakartan huippukokouksessa G20-valtiot pyysivät Global Forumia tarkkailemaan myös uuden standardin implementointia. Myös automaattisen tietojenvaihdon osalta tullaan siis tekemään vertaisarviointoja.¹⁴⁵ Global Forum on perustanut automaattisen tietojenvaihdon kehitystä varten automaattisen tietojenvaihdon työryhmän. Tavoitteena on tehdä uudesta standardista globaali, jotta verojen välttelijöille ei jää yhtäkään piilopaikkaa. Global Forumin automaattisen tietojenvaihdon työryhmän tehtävänä on:

- 1) Luoda prosessi, jonka avulla sen jäsenmaat voivat sitoutua uuteen standardiin sekä;
- 2) tarkkailla uuden standardin tehokasta implementointia ja;
- 3) tukea kehitysmaita, jotta ne voivat sitoutua uuteen standardiin.¹⁴⁶

Elokuussa 2014 Global Forumin puheenjohtaja pyysi jäsenmaita sitoutumaan uuteen standardiin. Sen jäsenmaita pyydettiin ilmoittamaan aikataulu, jonka mukaan ne pystyisivät aloittamaan tietojenvaihdon standardin vaatimusten mukaisesti. Suunnitelmien mukaan ensimmäiset valtiot aloittavat automaattisen tietojenvaihdon syyskuussa 2017 ja viimeiset valtiot viimeistään vuoden 2018 lopussa. Jokaisen standardiin sitoutuneen valtion on vuosittain annettava raportti Global Forumin sihteeristölle, jossa osoitetaan standardin implementoinnin

¹⁴⁴ OECD (2012) s.19.

¹⁴⁵ OECD (2014e) s. 36.

¹⁴⁶ OECD (2014e) s. 33.

eteen tehty kehitys. Kehitysmaat ovat kuitenkin jätetty aikataulun ulkopuolelle, sillä niillä ei ole kapasiteettia täyttää uuden standardin vaatimuksia.¹⁴⁷

Global Forumin jäsenvaltioiden implementointiaikataulu:

Valtiot, jotka aloittavat automaattisen tietojenvaihdon vuoden 2017 syyskuussa
Anguilla, Argentiina, Barbados, Belgia, Bermuda, Brittien Neitsytsaaret, Cayman saaret, Chile, Kolumbia, Kroatia, Curacao, Kypros, Tšekki, Tanska, Dominica, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Gibraltar, Kreikka, Guernsey, Unkari, Islanti, Intia, Irlanti, Mansaari, Italia, Jersey, Korea, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Mauritius, Mexico, Montserrat, Alankomaat, Niue, Norja, Puola, Portugali, Romania, San Marino, Seychellit, Slovakia, Slovenia, Etelä-Afrikka, Espanja, Ruotsi, Trinidad & Tobago, Turks & Caicos saaret, Englanti ja Uruguay
Valtiot, jotka aloittavat automaattisen tietojenvaihdon vuoden 2018 aikana
Andorra, Antigua & Barbuda, Aruba, Australia, Itävalta, Bahamat, Belize, Brunei, Canada, Kiina, Costa Rica, Grenada, Hong Kong, Indonesia, Israel, Japani, Marshall saaret, Macao, Malesia, Monaco, Uusi-Seelanti, Qatar, Venäjä, Saint Kitts & Nevis, St Lucia, St Vincent & Grenadiinit, Samoa, Saudi-Arabia, Singapore, St Maarten, Sveitsi, Turkki ja Yhdistyneet Arabi Emiirikunnat
Valtiot, jotka eivät ole sitoutuneet aikatauluun
Bahrain, Cook saaret, Nauru, Panama ja Vanuatu

Taulukon lähde: OECD (2014e) s.35

Yhteensä 89 Global Forumin jäsenvaltiota on sitoutunut implementoimaan automaattisen tietojenvaihdon standardin. Vuoden 2014 aikana automaattisen tietojenvaihdon työryhmä on valmisteellut luonnosta automaattisen tietojenvaih-

¹⁴⁷ OECD (2014e) s. 33.

don vertaisarvioinnin ehdoista ja metodologiasta. Vuoden 2015 aikana valtioiden tulee antaa automaattisen tietojenvaihdon implementointisuunnitelmansa, jotta Global Forum voi julkaista niistä raportin seuraavana vuonna. Uuden vertaisarviointikierroksen odotetaan alkavan vuonna 2016, jolloin arvioinnin kohteena on kummankin tietojenvaihdon muodon implementointi. Valtioiden, jotka ovat sitoutuneet aloittamaan automaattisen tietojenvaihdon vuoden 2017 aikana, kansallisen lainsäädännön tulisi olla standardin mukainen vuoden 2016 vertaisarviointien alkaessa. Automaattisen tietojenvaihdon työryhmän tavoite on viimeistellä tehtäväkuvaus, menetelmät ja aikataulut seuraavalle vertaisarviointikierrokselle Global Forumin hyväksyttäväksi sen seuraavaa täysistuntoa varten.¹⁴⁸

4.2. STANDARDIN GLOBAALI ULOTTUVUUS

4.2.1. Tiedon liikkuminen kaikkien valtioiden välillä

OECD on asettanut standardille tavoitteen toimia globaalisti eli mahdollistaa verotustietojen vaihtaminen maailmanlaajuisesti.¹⁴⁹ Jos standardi ei ole globaali, eli kaikki maailman valtiot eivät ole sitoutuneet noudattamaan standardin edellyttämää tietojenvaihtoa, yksityishenkilöillä sekä yrityksillä on yhä mahdollisuus piilotella varallisuuttaan veroviranomaisten ulottumattomissa. Standardiin sitoutuneen valtion kansalainen tai yritys voi avata tilin standardiin osallistumattoman valtion rahoituslaitokseen, tai ruveta tällaisen valtion kansalaiseksi¹⁵⁰, jolloin varallisuus ei ole raportoinnin kohteena. Tämä ongelma ei välttämättä poistu, vaikka kaikki valtiot sitoutuisivat noudattamaan OECD:n standardia, sillä osalle valtioista on myönnetty mahdollisuus yhdensuuntaiseen tiedonvaihtoon. Se tarkoittaa, että osa valtioista ei vastaanota tietoa muilta valtioilta, jolloin nii-

¹⁴⁸ OECD (2014e) s. 75.

¹⁴⁹ OECD (2014) s.10.

¹⁵⁰ Henkilö voi silti asua valtiossa, jossa hän on asunut ja työskennellyt. Veroparatiisivaltiot tarjoavat kansalaisuuttaan henkilöille, jotka sijoittavat tarpeeksi varallisuutta valtion rahoituslaitoksiin tai kiinteistöihin.

den sopimuskumppanien ei tarvitse luovuttaa verotustietoja kyseisille valtioille.¹⁵¹

Se, että valtio liittyy standardiin, ei vielä tarkoita että se vaihtaa tietoa automaattisesti kaikkien standardiin liittyneiden valtioiden välillä. Valtiolla on oikeus valita bilateraalisen ja multilateraalisen CAA-sopimuksen välillä. Valtio voi solmia pelkästään bilateraalisia CAA-sopimuksia ja sen ei tarvitse hyväksyä kaikkia valtioita sopimuskumppaneikseen, jotka sen kanssa haluaisivat verotustietoja vaihtaa. Vaikka halukas sopimuskumppanivaltio täyttäisi kaikki standardin edellyttämät luottamuksellisuuden ja tietoturvan edellytykset, toisella valtiolla on silti oikeus kieltäytyä bilateraalista CAA-sopimuksesta.¹⁵² Esimerkiksi Sveitsi on ilmoittanut solmivansa ainoastaan bilateraalisia CAA-sopimuksia. Sveitsi on jo sitoutunut vaihtamaan tietoa automaattisesti Euroopan unionin jäsenmaiden kanssa EU:n direktiivien perusteella ja Yhdysvaltojen kanssa FATCA-sopimuksen perusteella. Sveitsi on ilmaissut haluttomuutensa solmia bilateraalisia CAA-sopimuksia muiden kuin valtioiden, joihin sillä on läheiset poliittiset ja taloudelliset suhteet kanssa.¹⁵³ Sveitsi voi siis sitoutua noudattamaan standardia ja samalla kieltäytyä vaihtamasta tietoa valtioiden kanssa, johon Euroopan unionin direktiivit tai FATCA-sopimus eivät Sveitsiä velvoita.

Ratkaisuna ongelmaan voisi toimia kahdenvälisen CAA-sopimuksen poistaminen standardista. Jos Standardiin liittymisen edellytyksenä olisi multilateraalisen CAA-sopimuksen solmiminen, kaikki standardiin liittyvät valtiot olisivat velvollisia luovuttamaan ja vastaanottamaan tietoa kaikkien muiden standardiin liittyneiden valtioiden kanssa. Multilateraalissa CAA-sopimuksessa on kuitenkin omat ongelmansa, jotka voivat estää globaalin automaattisen tietojenvaihdon. Kaikkien multilateraaliseen CAA-sopimukseen liittyneiden valtioiden on yksimielisesti hyväksyttävä uusi valtio mukaan sopimukseen.¹⁵⁴ Näin ollen yksikin valtio voi veto-oikeudellaan evätä valtiolta, jonka kanssa se ei halua vaihtaa verotustietoja, oikeuden liittyä multilateraaliseen CAA-sopimukseen. Ainoa keino saada

¹⁵¹ Knobel & Meinzer (2014) s.29.

¹⁵² Knobel & Meinzer (2014) s.30 taulukko 8.

¹⁵³ <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=en&msg-id=53050>.

¹⁵⁴ OECD (2014) s.221.

multilateraalinen CAA-sopimus aidosti globaaliksi, on rajoittaa valtioiden veto-oikeus ainoastaan tilanteisiin, joissa sopimukseen liittyvä valtio ei täytä standardin edellyttämiä luottamuksellisuuden ja tietoturvan edellytyksiä.¹⁵⁵

Näkemykseni on, että standardin mahdollistama valinta kahden erilaisen CAA-sopimuksen välillä vähentää sen tehokkuutta. Ennen standardia automaattinen tietojenvaihto on tapahtunut sekavasti erilaisten sopimusinstrumenttien avulla. OECD:n tavoitteena onkin, että uuden standardin avulla verotustietojenvaihto tapahtuu yhtenäisesti ja maailmanlaajuisesti. Kuitenkin tällä hetkellä osa standardiin liittyneistä valtioista vaihtaa tietoa bilateraalisesti ja osa multilateraalisesti. Jotta Sveitsin kaltaiselta, heikompien valtioiden syrjimiseltä välttyään, standardin tulisi edellyttää kaikilta siihen liittyneiltä valtioilta multilateraaliseen CAA-sopimuksen solmimista. Vaihtoehto bilateraaliseen sopimiseen tulisi poistaa standardista kokonaan. Multilateraalinen sopiminen myös vähentää valtioiden transaktiokustannuksia. Standardin mukainen tietojenvaihto bilateraalisen sopimisen avulla mahdollistaa maailmanlaajuisen tietojenvaihdon vasta, kun tietojenvaihdosta on sovittu kaikkien maailman valtioiden kesken. Sen lisäksi, että osalla valtioista ei ole tahtotilaa tämän mahdollistamiseksi, multilateraalinen sopiminen myös mahdollistaisi maailmanlaajuisen sopimusverkon huomattavasti tehokkaammin kuin bilateraalinen sopiminen.

4.2.2. Kehitysmaat

Globaalin standardin edellytyksenä on, että myös kehitysmaat¹⁵⁶ ovat mukana automaattisen tietojenvaihdon kehityksessä. Vaikka OECD standardia kehittäessään näennäisesti sitoutui laajentamaan automaattisen tietojenvaihdon hyödyt myös kehitysmaille, ovat ne tosiasiallisesti kuitenkin jätetty standardin suunnittelussa kokonaan ulkopuolelle. Kun kyseessä on maailmanlaajuiseksi tarkoitettu tietojenvaihdon standardi, on erikoista että sen suunnitteluun ovat saaneet

¹⁵⁵ Knobel & Meinzer (2014) s.30 taulukko 8.

¹⁵⁶ OECD:n tietojenvaihtoa koskeissa raporteissa ja tutkielmassani kehitysmailla tarkoitetaan seuraavia valtioita: Albania, Azerbaidzhan, Botswana, Burkina Faso, Kamerun, Dominikaaninen tasavalta, El Salvador, Makedonia, Gabon, Georgia, Ghana, Guatemala, Jamaika, Kazakstan, Kenia, Lesotho, Liberia, Mauritania, Marokko, Nigeria, Pakistan, Filippiinit, Senegal, Tunisia, Uganda ja Ukraina.

vaikuttaa ainoastaan kehittyneet länsimaat, OECD:n jäsenvaltiot. Global Forum on toiminut osana uuden standardin kehittämistä ja se toteutti OECD:n pyynnöstä kyselytutkimuksen standardin tarpeista. Kyselyyn saivat osallistua myös OECD:n ulkopuoliset valtiot ja sen avulla Global Forumin oli tarkoitus tuoda standardin kehitystyöryhmälle myös OECD:n ulkopuolisia näkemyksiä. Uusi standardi kuitenkin julkaistiin ennen kuin kyselytutkimukseen vastaamisen määräaika oli päättynyt ja Global Forum ei ehtinyt raporttoimaan tutkimustuloksiaan OECD:lle.¹⁵⁷ Myös standardin suunnitteluvaiheessa julkaistujen raporttien lupaukset kehitysmaiden avustamisesta standardin implementoinnissa ovat hävinneet standardin lopullisesta versiosta.¹⁵⁸

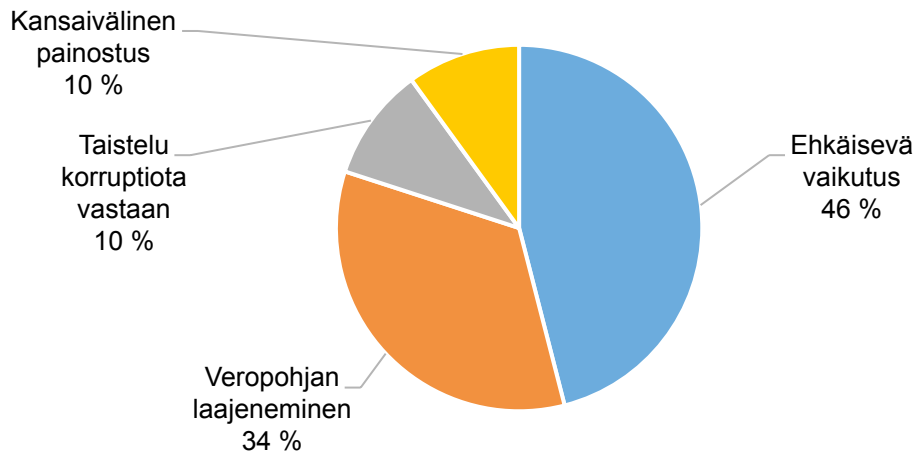
OECD:n ja Global Forumin virkamiehet ovat lausuneet kommentteja, joiden mukaan kehitysmaat ovat joko tietämättömiä tai välinpitämättömiä standardin suhteen tai ne ovat kykenemättömiä implementoimaan sitä. Automaattisen tietojenvaihdon avulla voitaisiin kuitenkin puuttua laittomiin rahavirtoihin, jotka ovat tuhansien miljardien arvoisia, ja jotka kulkevat kehitysmaista OECD:n jäsenvaltioihin ja muihin veroparatiiseihin. OECD:n ja Global Forumin kommenttien vastaisia ovat Tax Justice Networkin teettämän tutkimuksen tulokset, jossa haastateltiin kahdeksan OECD:n ulkopuolisen valtion viranomaisia. Nämä valtiot olivat Argentiina, Kiina, Costa Rica, Honduras, Liberia, Marokko, Pakistan ja Uganda. Valtioista yksikään ei vielä ollut liittynyt standardiin, mutta jokainen niistä oli halukas hyödyntämään automaattista tietojenvaihtoa. Valtiot haluaisivat hyödyntää sopimuskauden alussa yhdensuuntaista tiedonvaihtoa, sekä liittyä standardiin mieluummin multilateraalisen kuin bilateraalisten sopimusten avulla.

Tax Justice Network selvitti tutkimuksessaan kehitysmaiden syitä standardiin liittymisen puolesta sekä standardiin liittymistä vastaan.

¹⁵⁷ Knobel & Meinzer (2014b) s. 29.

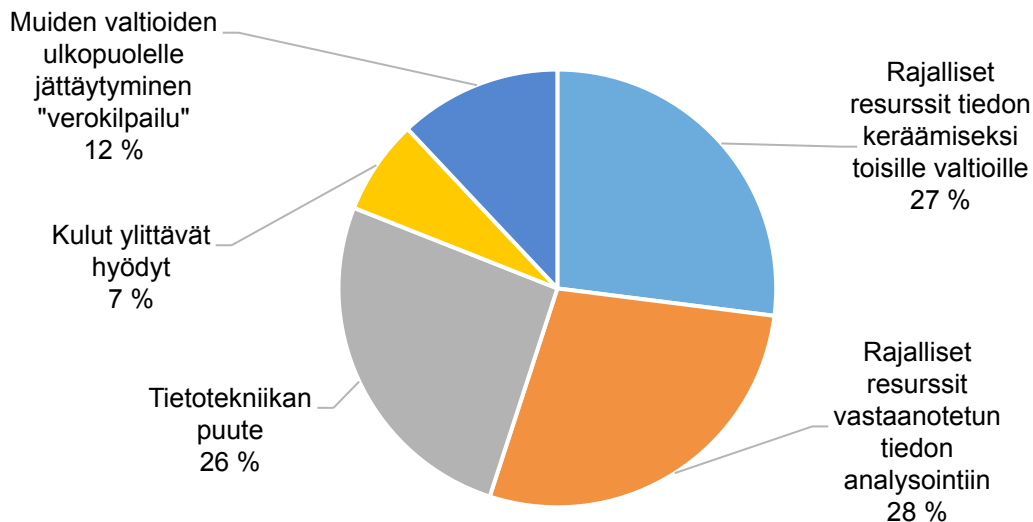
¹⁵⁸ Griesgraber (2014) s. 3.

Argumentit standardin implementoinnin puolesta



Kuvion lähde: Knobel & Meinzer (2014b) s. 31.

Argumentit standardin implementointia vastaan



Kuvion lähde: Knobel & Meinzer (2014b) s. 32.

OECD:n jäsenvaltioiden ja kehitysmaiden veroviranomaisten toiminta ja resurssit poikkeavat toisistaan. Kehitysmailla saattaa tuottaa ongelmia noudattaa standardin edellyttämiä luottamuksellisuuden ja tietoturvan edellytyksiä johtuen niiden rajallisista resursseista. Yhdensuuntainen CAA-sopimus hyödyttäisi kehitysmaiden veroviranomaisia siten, että ne voisivat ensin keskittyä muilta valtioilta saamiensa tietojen analysointiin, ennen kuin niiden täytyy lisätä resursseja tiedon keruuseen omilta rahoituslaitoksiltaan. Tällä hetkellä standardi mahdollistaa verotustietojen yhdensuuntaisen vaihtamisen ainoastaan bilateraalisena

CAA-sopimuksen perusteella. Kuten edellä olen esittänyt, multilateraalinen CAA-sopimus kuitenkin toteuttaa paremmin OECD:n tavoitetta globaalista standardista. Lisäksi standardin mahdollistama yhdensuuntainen verotustietojen vaihtaminen koskee ainoastaan valtioita, jotka eivät kerää tuloveroja.¹⁵⁹ Toisin sanoen standardin liitteenä oleva yhdensuuntaisen tiedonvaihdon malli CAA-sopimus on tarkoitettu veroparatiisivaltioiden käyttöön. Standardin mukainen yhdensuuntainen tiedonvaihto toimii siis niin, että veroparatiisivaltion ei tarvitse vastaanottaa verotustietoja muilta valtioilta (sille ei ole tarvetta, jos valtiolla ei ole tuloveroa), mutta sen on itse luovutettava rahoituslaitosten raportoimat tiedot muille valtioille.

Yhdensuuntainen CAA-sopimus toimii väärään suuntaan kehitysmaiden tarpeita ajatellen. Lisäksi kehitysmaiden olisi hyvä päästä mukaan multilateraaliseen CAA-sopimukseen, sillä se vähentää transaktiokustannuksia sekä mahdollistaa kehitysmaille sopimuskumppaneita, joiden kanssa niillä ei välttämättä bilateraalissa sopimisessa olisi valtaa painostaa toista valtiota sopimukseen. Ratkaisuna tähän ongelmaan standardiin tulisi liittää multilateraalinen yhdensuuntainen CAA-sopimus, joka on tarkoitettu ainoastaan kehitysmaille. Se mahdollistaisi yhdensuuntaisen verotustietojen vaihdon niin päin, että kehitysmaa vastaanottaa tietoa toisilta valtioilta, mutta ei sopimuksen alussa luovuta tietoa toisille valtioille. Sopimuksessa tulisi myös olla sovittuna, milloin yhdensuuntainen tiedonvaihto muuttuu kahdensuuntaiseksi, eli milloin kehitysmaalla on tarpeelliset resurssit tiedon keräämiseen ja luovuttamiseen.¹⁶⁰ Tällä hetkellä standardin liitteistä löytyvässä, veroparatiiseille tarkoitetusta yhdensuuntaisesta CAA-sopimuksesta, ei löydy mainintaa yhdensuuntaisen tietojenvaihdon mahdollisesta muuttamisesta tulevaisuudessa kahdensuuntaiseksi. Kehitysmaiden kannalta olisi kuitenkin tärkeää saada kansallisten veroviranomaisten ja rahoituslaitosten raportointi toimimaan, jotta kehitysmaista ei muodostuisi uusi mahdollisuus varallisuuden piilottamiselle.

¹⁵⁹ OECD (2014) s. 223.

¹⁶⁰ Knobel & Meinzer (2014) s. 31, taulukko 8.

OECD on myös saanut positiivista palautetta standardin laajasta levinneisyydestä järjestön ulkopuolisiin valtioihin. Valtaosa kansainvälisistä liiketoimista tapahtuu korkean tulotason valtioissa, ja suurin osa veronkierrosta tapahtuu myös näissä valtioissa. Korkean tulotason valtion veroviranomaisilla on eniten kokemusta veronkierron estämisestä ja parhaat edellytykset siihen. Sen takia on katsottu olevan välttämätöntä, että maailmanlaajuinen automaattinen tietojenvaihto alkaa korkean tulotason valtioiden välillä ja leviää myöhemmin myös kehitysmaihin. Standardia on puolustettu muun muassa sillä, että OECD:n ulkopuolisista valtioista taloudellisesti tärkeimmät, eli Argentiina, Brasilia, Kiina, Intia, Indonesia, Venäjä, Saudi-Arabia ja Etelä-Afrikka ovat ilmaisseet kiinnostuksensa standardia kohtaan.¹⁶¹ Mielestäni se onkin ymmärrettävää, että OECD kannustaa ensin omia jäsenvaltioitaan, ja muita taloudellisesti merkittäviä valtioita sitoutumaan standardiin, sillä se luo taloudellista painostusta muille, kuten veroparatiisivaltioille, liittymään mukaan. OECD:n toiminta vaikuttaa kuitenkin lyhytnäköiseltä ottaen huomioon, että standardi ei yksinkertaisesti voi olla maailmanlaajuinen ilman että myös kehitysmaat saadaan automaattiseen tietojenvaihtoon mukaan. Nyt, kun OECD:n keskittyminen korkean tulotason valtioihin on tuottanut tulosta, ja standardiin ovat liittyneet jo kaikki jäsenvaltiot, sen tulisi-kin haastatella kehitysmaita ja muokata standardia mahdollisesti erilaisten tarpeiden mukaan.

4.2.3. Sanktioiden puuttuminen

Standardiin ei ole sisällytetty sanktioita valtioita kohtaan, jotka eivät ole halukkaita vaihtamaan verotustietoa automaattisesti. Veroparatiisivaltioille ei siis ole luotu lainkaan paineita liittyä multilateraaliseen CAA-sopimukseen tai edes solmimaan bilateraalisia CAA-sopimuksia. Standardiin tulisi liittää Yhdysvaltojen FATCA-sopimuksen kaltainen sanktio sopimuksesta kieltäytyville valtioille. FATCA:n sisältyy yhteistyöhaluttomia valtioita varten sanktio, joka tuli voimaan vuoden 2013 alusta. Kaikista Yhdysvaltoihin tehdyistä sijoituksista ja sieltä saaduista myyntivoitoista peritään 30 prosentin lähdevero, jollei rahoituslaitos tai muu finanssialan toimija noudata FATCA-sopimuksen mukaisia asiakastunnis-

¹⁶¹ Moore (2014)

tus- ja tietojenluovutusvelvollisuuksia.¹⁶² Koska Yhdysvallat on sopinut tietojenvaihdosta FATCA-sopimuksen avulla bilateraalisesti, myös sanktio koskee vain Yhdysvalloista saatuja tuloja. OECD:n monikansallisen CAA-sopimuksen avulla olisi kuitenkin mahdollista toteuttaa myös multilateraalinen sanktio. Kun multilateraalisessa CAA-sopimuksessa on mukana suuri osa maailman valtioista ja ne kaikki samanaikaisesti toteuttaisivat sanktiona esimerkiksi 30 prosentin lähdeveroa, painostus standardiin liittymiselle olisi huomattavasti suurempi kuin vain yhden valtion painostus.

Lisäksi standardin luoma mahdollisuus vaihtaa tietoa ainoastaan bilateraalisen CAA-sopimusten avulla kaipaasi tiukempaa sääntelyä. Tällä hetkellä standardi antaa valtioille harkintavallan siitä, kenen kanssa ne suostuvat tietoa vaihtamaan. Pelkkä sanktio standardiin liittymiseen kieltäytymisestä ei riitä. Jos bilateraalisen sopimisen vaihtoehtoa ei poisteta, standardin tulisi määrätä sanktioita myös valtiolle, joka kieltäytyy solmimasta bilateraalista CAA-sopimusta toisen valtion kanssa, jonka kansallinen lainsäädäntö täyttää standardin luottamuksellisuuden ja tietoturvan vaatimukset. Jos valtioita, jotka eivät ole liittyneet multilateraaliseen CAA-sopimukseen, ei painosteta bilateraalisten CAA-sopimusten solmimiseen kaikkien halukkaiden sopimuskumppaneiden kanssa, veroparatiisivaltiot voivat tehdä automaattisesta tietojenvaihdosta tehottoman solmimalla sopimuksia ainoastaan keskenään, tai valtioiden kanssa joihin niillä ei ole vahvoja taloudellisia siteitä. Näin ollen veroparatiisivaltioiden katsottaisiin noudattavan standardia ja niiden rahoituslaitoksilta ei perittäisi 30 prosentin lähdeveroa sanktiona. Veroparatiisivaltioissa sijaitsevasta varallisuudesta ei kuitenkaan liikkuisi tietoa niiden valtioiden veroviranomaisille, jotka tietoa todellisuudessa tarvitsisivat.¹⁶³

Kehitysmaita ei kuitenkaan tulisi rangaista sanktioilla, jos ne eivät rajallisten resurssiensa takia pysty liittymään standardiin. Kehitysmaita tulisikin rahoituksen ja hallinnollisen yhteistyön avulla avustaa niin, että niiden paikalliset veroviran-

¹⁶² Ernst & Young, s. 2, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/FATCA_compliance_a_challenge_for_Luxembourg_financial_institutions/\\$FILE/FATCA_Luxembourg_0311.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/FATCA_compliance_a_challenge_for_Luxembourg_financial_institutions/$FILE/FATCA_Luxembourg_0311.pdf)

¹⁶³ Knobel & Meinzer (2014) s. 30.

omaiset pystyisivät keräämään standardin edellyttämät tiedot rahoituslaitoksilta. Standardin sanktioiden avulla kerättyjä lähdeveromaksuja voitaisiin esimerkiksi ohjata kehitysmaiden tietojenvaihdon edistämiseen.¹⁶⁴ Kehitysmailta ei voi edellyttää omatoimista kasallisen lainsäädännön muokkaamista standardin edellytysten mukaisiksi, sillä niiden veroviranomaisten toiminta ja atk-järjestelmät eivät ole samalla lähtötasolla kuin vauraiden länsimaiden. Ilman OECD:n apua kehysmaita tuskin saadaan mukaan standardiin, sillä standardin edellyttämät luottamuksellisuuden ja tietoturvan vaatimukset ovat tällä hetkellä mahdottomia suurimmalle osalle kehysmaista ja niiden laiminlyönti oikeuttaa muita valtioita kieltäytymästä tietojenvaihdosta. Myös kehysmailta tulee kuitenkin lopulta edellyttää standardiin liittymistä, jotta kehysmaista ei muodostu uutta piilopaikkaa ulkomaille sijoitetulle varallisuudelle.

4.2.4. Ruubikin kuutio

Veroparatiisit houkuttelevat pääomaa tietojenvaihdon puuttumisen ja pankkisolaisuuden avulla. Automaattisen tietojenvaihdon tarkoituksena on tuoda maailmanlaajuiset tulot oikean valtion veroviranomaisten tietoon ja siten samalla lopettaa veroparatiisivaltioiden toiminta. OECD:n standardin ja veroparatiisivaltioiden pyrkimykset ovat ristiriidassa keskenään ja se vaikeuttaa standardin laajenemista kaikkiin valtioihin. Veroparatiisivaltiot ovat huolissaan siitä, että standardiin ensimmäisenä sitoutuvat valtiot menettävät huomattavan määrän liiketoimintaa ja investointeja niille veroparatiisivaltioille, jotka eivät standardiin liity.¹⁶⁵ Tällä hetkellä multilateraaliseen CAA-sopimukseen on kuitenkin liittynyt veroparatiisilistaukseltani jo Anguilla, Aruba, Brittien Neitsytsaaret, Gibraltar, Guernsey, Man saaret, Jersey, Liechtenstein, Luxemburg, Montserrat, Sveitsi ja Turks & Caicos saaret.¹⁶⁶

Automaattisen tietojenvaihdon vaihtoehdoksi on ehdotettu menettelyä, joka tunnetaan nimellä ruubikin kuutio tai ”*anonymous withholding tax model*”. Ruubikin

¹⁶⁴ Knobel & Meinzer (2014b) s. 19.

¹⁶⁵ Urinov (2015) s. 2.

¹⁶⁶ OECD:n data sopimusvaltioista, <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/MCAA-Signatories.pdf>.

kuutio mahdollistaa verovelvollisen asuinvaltiolle ulkomailla sijaitsevasta varallisuudesta saatujen tulojen verotuksen ilman, että lähdevaltio luovuttaa verovelvollisen henkilökohtaisia tietoja. Valtio, johon verovelvollinen on sijoittanut ulkomaista varallisuuttaan, pidättää lähdeveron ja luovuttaa sen verovelvollisen asuinvaltiolle. Kaikki kerätyt lähdeverot kerätään yhteen maakohtaisesti ja luovutetaan verovelvollisten asuinvaltioille ilman, että verovelvollisten henkilöllisyyksiä paljastetaan. Näin veroparatiisit voivat säilyttää anonyymiytensä vaikka niiden alueelle sijoitettu varallisuus tuleekin verotettavaksi verovelvollisen asuinvaltiossa.¹⁶⁷

Veroparatiiseille anonyymi lähdevero on niiden toiminnan kannalta kannattavampi vaihtoehto kuin automaattinen tietojenvaihto. Varallisuuden ulkomaille piilottamiselle on myös muita syitä kuin verotuksen välttely. Veroparatiisit saavat säilyttää niille tärkeän ominaisuuden, tiedon salassapidon. Veroparatiisien myönteisen suhtautumisen takia, ruubikin kuutiosta on ennustettu haastajaa automaattiselle tietojenvaihdolle. Voimassa olevia ruubikin kuution toimintamallin kaltaisia sopimuksia on jo muun muassa Sveitsin ja Itävallan välillä. Sopimukset ovat kuitenkin ongelmallisia EU-oikeuden kannalta, sillä valtiot ovat solmineet ne keskenään huomioimatta säästödirektiivin edellyttämää yhteistä ulkopoliittikka verotusasioissa.¹⁶⁸ Sveitsin rahoituslaitokset laskevat lähdeveron niiden tileille maksetuista tuotoista ja ilmoittavat lähdeveron määrän veroviranomaisille. Lähdevero lasketaan matemaattisella kaavalla ja Itävallan kanssa tehdyn sopimuksen mukaan se vaihtelee 15 – 38 prosentin välillä. Kun Sveitsin veroviranomaiset ovat tilittäneet lähdeveron Itävallan veroviranomaisille, tilinomistajalle annetaan maksutodistus, jonka mukaan hän ei ole enää velvollinen maksamaan veroa tietyltä ajanjaksolta Sveitsissä sijaitsevasta varallisuudesta.¹⁶⁹

Valtioiden itsenäinen anonyymistä lähdeverosta sopiminen vaikeuttaa OECD:n tavoitetta maailmanlaajuisesta standardista. CRS:n asiakastunnistus- ja tietojenluovutusvelvollisuuksia on mahdollista soveltaa kaikkien automaattisen tieto-

¹⁶⁷ Urinov (2015) s. 1.

¹⁶⁸ Pistone (2013) s. 224.

¹⁶⁹ Oberson (2013) s. 375.

jenvaihdon mahdollistavien sopimusinstrumenttien avulla. Kun standardin mukaisesta tietojenvaihdosta poikkeavat ruubikin kuution kaltaiset sopimukset yleistyvät, se vähentää automaattisen tietojenvaihdon tarvetta. Pelkkä lähdeveron maksaminen asuinvaltiolle ei kuitenkaan lisää samalla tavalla yksityishenkilöiden ja yhtiöiden kansainvälisen toiminnan läpinäkyvyyttä, kuin ulkomaisen varallisuuden ja siitä saatavien tulojen tietojenvaihto. Jos suuri osa maailman valtioista on valmis noudattamaan kansainvälisesti sovittua läpinäkyvyyden standardia, miksi osalle valtioista halutaan antaa mahdollisuus säilyttää ulkomaisen varallisuuden anonymiteetti?

4.2.5. Asuinpaikkatodistukset

Verovelvollinen voi välttää verovelvollisuutensa kotivaltiossaan toisen valtion myöntämän asuinpaikkatodistuksen avulla. Monet veroparatiisivaltioista myöntävät asuinpaikkatodistuksia muissa valtioissa asuville verovelvollisille, kun ne sijoittavat varallisuutta veroparatiisivaltion rahoituslaitoksiin. Kun verovelvollinen on näennäisesti asukas veroparatiisivaltiossa, jossa tuloveroa ei kerätä, verovelvollisen verotusta koskevia tietoja ei kerätä eikä luovuteta sen ”asuinvaltiolle”, sillä veroparatiisivaltioiden tietojenvaihto tapahtuu yhdensuuntaisesti. Näin ollen verovelvollisen todellinen asuinvaltio, jossa verovelvollinen todellisuudessa oleskelee, ei saa käyttöönsä tarvittavia verotusta koskevia tietoja ja verovelvollinen jää verottamatta ulkomailla saatujen tulojensa osalta. Asuinpaikkatodistuksen avulla veroparatiisivaltiosta tulee asuinvaltio, jolla on maailmanlaajuisista tuloista verotusoikeus, ulkomailla sijaitsevan varallisuuden sijaintivaltio on lähdevaltio, jolla on lähdevaltiosta saatuihin tuloihin verotusoikeus, ja todellisella asuinvaltiolla ei ole verotusoikeutta lainkaan. Veroparatiisivaltioista on mahdollista saada asumistodistuksen lisäksi muita asiakirjatodisteita asuinvaltion muuttamisesta, esimerkiksi sähkölaskuja.¹⁷⁰

Jos esimerkiksi Suomen kansalainen haluaa sijoittaa varallisuuttaan Cayman saarille, mutta ei ole halua maksaa sinne sijoitetusta varallisuudestaan syntyneistä tuotoista veroja Suomeen, hän voi hakea Cayman saarten asuinpaikka-

¹⁷⁰ Knobel & Meinzer (2014) s. 32, taulukko 8.

todistusta. Asuinpaikkatodistuksen saamiseksi henkilön tulee sijoittaa vähintään 500 000 Cayman saarten dollaria sen alueella sijaitsevaan varallisuuteen, josta vähintään 250 000 dollaria tulee sijoittaa kiinteistöihin. Kun sijoitusvaatimus täyttyy, asuinpaikkatodistus myönnetään kuuden viikon sisällä hakemisesta.¹⁷¹ Kun Suomen Verohallinto ja Cayman saarten veroviranomaiset selvittävät kumpi valtioista on verovelvollisen asuinvaltio, sovelletaan valtioiden välillä solmittua kahdenvälistä verosopimusta.¹⁷² Jos verovelvollinen täyttää asuinvaltion kriteerit kummassakin valtiossa, Suomen ja Cayman saarten on ratkaistava kysymys keskeisin sopimuksin. Tässä vaiheessa selvitystä Cayman saarten myöntämistä asuinpaikkatodistuksesta sekä muista mahdollisista asiakirjatodistuksista on verovelvolliselle todennäköisesti hyötyä. Jos Cayman saaret katsotaan verovelvollisen asuinvaltioksi, Suomella ei ole verotusoikeutta Cayman saarilta saatuihin tuottoihin eikä muista valtioista saaduista tuloista luovuteta tietoa Suomelle, eikä myöskään Cayman saarille, sillä se ei verota niitä. Toki tulee huomioida, ettei asuinpaikkatodistusten hankkiminen ole mahdollista ihan jokaiselle verovelvolliselle, sillä 500 000 Cayman saarten dollaria on noin 530 000 euroa.

Vaikka veroparatiisivaltioiden tuloverotuksen puuttuminen mahdollistaa myös muiden valtioiden kansalaisille mahdollisuuden välttyä ulkomaisten tulojensa verotukselta kotimaassaan, standardin perusteella ei voida pakottaa veroparatiisivaltioita muuttamaan kansallista verolainsäädäntöään. Ainoa keino asuinpaikkatodistuksen avulla tapahtuvan veronkierron estämiseksi on tarkkailla veroparatiisivaltioiden, jotka ovat liittyneet standardiin yhdensuuntaisella CAA-sopimuksella, myöntämiä asuinpaikkatodistuksia. Valtioiden tulisi myös vaatia rahoituslaitoksia keräämään ja luovuttamaan tietoa niiden tilinomistajien asuinpaikan muutoksista ja tilien avaamisista ja sulkemisista. Niiden kehitystä tulisi seurata ensin vuodesta 2012 (jolloin yksikään valtio ei vielä raportoi standardin mukaisesti tietoa toisille valtioille) siihen hetkeen asti, kun standardin mukainen tietojenvaihto tulee voimaan kaikissa maailman valtioissa. Sen jälkeen, kun standardin mukainen tietojenvaihto on tullut voimaan kaikissa valtioissa, rahoitus-

¹⁷¹ Cayman saarten maahanmuuttovaatimukset, kohta 4, <http://www.caymannewresident.com/cayman-immigration-entry-requirements>

¹⁷² 34/2010.

tuslaitoksista kerätty tieto uusien tilien avaamisesta on raportoitava tilin avanneen henkilön tai yrityksen asuinvaltiolle. Näin voidaan seurata, minne rahavirrat kerääntyvät.¹⁷³

4.3. STANDARDIN RAJOITETTU SOVELTAMISALA

Standardin avulla kerätty tieto hyödyttäisi valtioiden viranomaisia muillakin kuin verotuksen alalla. Standardin soveltamisala on kuitenkin rajoitettu koskemaan ainoastaan verotuksen toimeenpanoa, joten valtio ei saa hyödyntää jo valmiiksi kerättyä ja vastaanotettua dataa esimerkiksi rahanpesun ja korruption torjunnassa. CRS nimenomaisesti kieltää toiselta valtiolta vastaanotettujen tietojen jakamisen muiden lainvalvontaviranomaisten kuin veroviranomaisten kanssa. Standardin avulla tapahtuva tietojenvaihto on kuitenkin niin kattavaa, että sen avulla valtiot voisivat tehokkaasti tarttua myös muihin ongelmiin kuin veronkiertoon. Standardin soveltamisalaa laajentamalla myös muihin ongelmiin, kuten korruptioon ja rahanpesuun, voitaisiin puuttua ilman suurempia lisäkustannuksia.¹⁷⁴

OECD:n vuonna 2006 julkaisemassa raportissa, joka koskee verotustietojenvaihtoa koskevien säännöksiä implementointia, on mainittu valtioiden oikeus sopia bilateraalilla sopimuksilla vastaanotettujen verotustietojen luovuttamisesta myös muille lainvalvontaviranomaisille kuin veroviranomaisille.¹⁷⁵ Raportin tarkoituksena on ollut toimia ohjeistuksena tietojenvaihdolle erilaisten sopimusinstrumenttien avulla ja koskien kaikkia tietojenvaihdon muotoja, myös automaattista tietojenvaihtoa. Jos valtiot haluavat laajentaa vaihdettavien tietojen soveltamisalaa, ne voivat bilateraaliossa tietojenvaihtoa koskevassa sopimuksessa sopia mihin tarkoituksiin tietoa on oikeus luovuttaa. Esimerkiksi OECD:n vuoden 2014 malliverosopimuksen tietojenvaihtoa koskevan 26 artiklan kommentaarissa on otettu huomioon valtioiden toive laajentaa vaihdettavan tiedon soveltamisalaa. Artiklan 26 kommentaaria on uudistettu vuoden 2014 malliverosopimuksessa ja se on muotoiltu seuraavasti:

¹⁷³ Knobel & Meinzer (2014) s. 33, taulukko 8.

¹⁷⁴ Knobel & Meinzer (2014) s. 2.

¹⁷⁵ OECD (2006) s. 21, kohta 64.

*"Information exchanged for tax purposes may be of value to the receiving State for purposes in addition to those referred to in the first and second sentences of paragraph 2 of Article 26. The last sentence of paragraph 2 therefore allows the Contracting States to share information received for tax purposes provided two conditions are met: first, the information may be used for other purposes under the laws of both States and, second, the competent authority of the supplying State authorises such use. It allows the sharing of tax information by the tax authorities of the receiving State with other law enforcement agencies and judicial authorities in that State on certain high priority matters (e.g., to combat money laundering, corruption, terrorism financing)."*¹⁷⁶

OECD:n aikaisemman ohjeistuksen mukaan valtiot ovat siis itse saaneet päättää jos ne haluavat käyttää vaihdettavaa tietoa myös muihin kuin verotuksellisiin tarkoituksiin. OECD:n uudessa automaattisen tietojenvaihdon standardissa vaihdettavan tiedon käyttöä on kuitenkin haluttu rajoittaa. Valtio, joka vaihtaa verotustietoa automaattisesti CRS:n edellytysten mukaisesti, ei saa luovuttaa vastaanotettua tietoa veroviranomaisten tai muiden verotusmenettelyyn osalliseksi kuuluvien viranomaisten ulkopuolisille. Tietojenvaihdon oikeusperustana ei tarvitse olla bilateraalin tai multilateraalin CAA-sopimus, vaan myös kahdenvälisen verosopimuksen tai yleissopimuksen avulla tapahtuva automaattinen tietojenvaihto, joka perustuu CRS:n edellytyksiin, on rajoitettu veroviranomaisten käytettäväksi. Malli CAA-sopimuksen johdanto on muotoiltu seuraavasti:

"Whereas (Article (...) of the Income Tax Convention between (Jurisdiction A) and (Jurisdiction B))/(Article 6 of the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters)(the "convention")/(other applicable legal instrument (the "instrument")), **authorizes the exchange of information for tax purposes**, *including the exchange of information on an automatic basis, and allows the competent authorities of (Jurisdiction A) and (Jurisdiction B) (The "competent authorities") to agree the scope of and modalities of such automatic exchanges;*

¹⁷⁶ OECD (2014f) 26 artiklan kommentaari, kohta 12.3.

*Whereas (Jurisdiction A) and (Jurisdiction B) have in place (i) **appropriate safeguards to ensure that the information received pursuant to this agreement remains confidential and is used solely for the purposes set out in the (convention)/(instrument)**, and (ii) the infrastructure for an effective exchange relationship (including established processes for ensuring timely, accurate, and confidential information exchanges, effective and reliable communications, and capabilities to promptly resolve questions and concerns about exchanges or requests for exchanges and to administer the provisions of section 4 in this agreement).*"¹⁷⁷ (korostus lisätty)

Sopimuksen johdannon ensimmäisessä kohdassa tietojenvaihto on siis rajattu koskemaan ainoastaan verotustarkoituksia ja sen toisessa kohdassa valtiolta edellytetään turvatoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että vastaanotettua tietoa ei luovuteta muille kuin toimivaltaisille viranomaisille. Aikaisemmasta tietojenvaihdon ohjeistuksesta poiketen, OECD on siis halunnut rajoittaa automaattisen tietojenvaihdon standardin avulla vaihdetun tiedon käyttötarkoituksia. Ymmärrettävää on, että tietojenvaihto tapahtuu veroviranomaisten välillä, sillä standardi on luotu ulkomailla sijaitsevan varallisuuden verottamisen helpottamiseksi. Syytä vastaanotetun tiedon soveltamisalan rajoitukselle on kuitenkin vaikea perustella, sillä CAA-sopimukseen on mahdollista lisätä maininta, jonka mukaan tietoa ei tarvitse luovuttaa toiselle valtiolle, jos tietojen luovuttaminen on vastoin luovuttavan maan yleistä oikeusjärjestystä (*ordre public*).¹⁷⁸ Näin ollen, vaikka vastaanotettua tietoa käytettäisiin rahanpesun tai korruption tutkimiseen, tiedon luovuttanut valtio voi vaatia tietojenvaihdon edellytyksenä, että sen luovuttamaa tietoa ei voida käyttää kanteissa, jotka saattaisivat johtaa kuolemanrangaistukseen, kidutukseen tai muuhun ihmisoikeuksien vakavaan loukkaukseen.

¹⁷⁷ OECD (2014) s. 21 – 22.

¹⁷⁸ OECD (2014) s. 81.

5. STANDARDIN TEKNISET YKSITYISKOHDAT

5.1. STANDARDIN SISÄLTÖ

5.1.1. Standardin soveltamisala

Standardin soveltamisalaan kuuluvia rahoituslaitoksia ovat pankit, talletuslaitokset, sijoitusyhtiöt ja eräät vakuutusyhtiöt. Raportoitavia tilejä ovat tilit, jotka kuuluvat yksityishenkilöille ja yhteisöille (joihin lukeutuvat myös rahastot ja säätiöt). Standardi edellyttää katsomaan passiivisten yhteisöjen läpi ja raportoimaan tiedot omaisuuden määräysvaltaa käyttävän henkilön nimissä.¹⁷⁹ Uusi standardi on soveltamisalaltaan laajempi kuin esimerkiksi Euroopan unionin direktiivien avulla vaihdetut tiedot. Standardi on erityisesti kerännyt kiitosta siitä, että pankkien ja muiden tavallisten rahoituslaitosten lisäksi, myös säätiöt ja rahastot ovat raportointivelvollisia.

Jokaisen raportointivelvollisen rahoituslaitoksen on raportoitava seuraavat tiedot sen jokaisesta raportoitavasta tilistä:

- Yksityishenkilön, joka on tilin omistaja ja raportoinnin kohde, nimi, osoite, asuinvaltio(t), verovelvollisen tunnistenumero sekä syntymäaika ja –paikka.
- Yhteisön, joka on tilin omistaja ja raportoinnin kohde, nimi, osoite, sijaintivaltio(t) sekä verovelvollisen tunnistenumero.
- Yhteisön, joka on tilin omistaja ja jolle on tunnistettu yksi tai useampi yhteisöä kontrolloiva henkilö, joka on raportoinnin kohteena;
 - a. nimi, osoite, sijoitusvaltio(t) ja verovelvollisten tunnistenumerot,
 - b. jokaisen kontrolloivan henkilön nimi, osoite, asuinvaltio(t), verovelvollisen tunnistenumero sekä syntymäaika ja –paikka sekä;
 - c. tilinumero.
- Ilmoitettava on myös raportoivan rahoituslaitoksen nimi, tunnistenumero ja;

¹⁷⁹ OECD (2014) s.15, kohta 20.

- tilin saldo tai arvo kyseessä oleva kalenterivuoden lopussa tai muuna sovittuna raportointi ajankohtana tai jos tili on raportointi ajankohtana suljettuna, tilin sulkemisajankohta.

Lisäksi seuraavat tiedot on raportoitava:

- Kun kyseessä on edunsaajatili (eng. *custodial account*):
 - a. Raportointiaikana tilille maksettu korko ja;
 - b. tilille maksettu osinko sekä;
 - c. tilille maksettu muu tuotto, joka on syntynyt tilille sijoitetusta varallisuudesta ja myös;
 - d. raportointiaikana maksettu tuotto tilillä sijaitsevan rahoitusvarallisuuden myynnistä tai lunastuksesta, jossa raportoiva rahoituslaitos toimi agenttina tilin omistajalle.
- Kun kyseessä on talletustilit, raportointiaikana maksetut korot.
- Muiden kuin edunsaajatilien ja talletustilien osalta tilin omistajalle maksetut tuotot raportointiaikana.¹⁸⁰

5.1.2. Standardin implementointi

Standardin implementointi edellyttää CRS:n vaatimusten soveltamista valtion kansallisessa lainsäädännössä. Sen lisäksi valtion on solmittava OECD:n malliin perustuva CAA-sopimus, jonka perusteella automaattinen tietojenvaihto tapahtuu, perustuen valtion jo olemassa olevaan juridiseen sopimusinstrumenttiin, kuten esimerkiksi yleissopimukseen. OECD:n raportissa on myös erikseen mainittu, että Euroopan unionin antama lainsäädäntö voi toimia automaattisen tietojenvaihdon oikeusperustana. Standardin implementoimiselle ei kuitenkaan ole edellytyksenä, että valtiolla on jo voimassa oleva sopimus, joka mahdollistaa automaattisen tietojenvaihdon. Automaattisen tietojenvaihdon oikeusperustana voi toimia myös itse CAA-sopimus.¹⁸¹

Oikeusperustana automaattiselle tietojenvaihdolle toimii yleisesti kahdenvälisen verosopimuksen 26 artikla, yleissopimuksen 6 artikla tai Euroopan unionin jä-

¹⁸⁰ OECD (2014) s. 30.

¹⁸¹ OECD (2014) s. 9.

senvaltioilla kansalliset lait, joihin on implementoitu Euroopan unionin antamat tietojenvaihtoa koskevat direktiivit.¹⁸² Lisäksi Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen ja Yhdysvaltojen FATCA-sopimuksen perusteella tietoa vaihdetaan automaattisesti. Multilateraalisen CAA-sopimuksen oikeusperustana tulee kuitenkin aina käyttää yleissopimusta tai itse OECD:n laatimaa multilateraalista CAA-mallisopimusta.¹⁸³

Standardin implementoinnille on annettu siis neljä erilaista vaihtoehtoa:

- 1) Standardin implementointi vaatii ensin kansallisen lainsäädännön muokkaamista CRS:n vaatimusten mukaiseksi. Sen jälkeen solmimalla OECD:n malliin perustuva CAA-sopimus, tietojenvaihto tapahtuu perustuen valtion jo olemassa oleviin oikeudellisiin instrumentteihin, kuten bilateraalisiin verosopimuksiin tai yleissopimukseen.
- 2) Automaattisen tietojenvaihdon oikeusperustana toimii OECD:n laatima CAA-sopimus, jonka avulla CRS:n edellyttämät vaatimukset implementoidaan.
- 3) Valtiot voivat sopia multilateraalisia hallitustenvälisiä sopimuksia tai monia bilateraalisia hallitustenvälisiä sopimuksia, jotka kattavat OECD:n standardin vähimmäisvaatimukset.
- 4) Tietojenvaihdon oikeusperustana voi olla myös EU:n lainsäädäntö, joka kattaa CRS:n vaatimukset. Kahdessa jälkimmäisessä vaihtoehdossa CAA-sopimuksen solmimista ei siis edellytetä.

CRS:n yhdeksäs osio käsittelee tehokkaan implementoinnin vaatimuksia. Standardi edellyttää, että valtion kansalliset lait ja hallinnolliset menettelyt mahdollistavat standardin tehokkaan implementoinnin ja sen vähimmäisvaatimusten noudattamisen. Standardin soveltaminen edellyttää sen sopeuttamista kansalliseen lainsäädäntöön, joten implementoinnin kansallisessa toteuttamisessa saattaa esiintyä eroavaisuuksia valtioiden välillä.

¹⁸² OECD (2012) s. 13.

¹⁸³ OECD (2014) s. 215.

CRS:n tehokkaan implementoinnin edellytyksenä kaikille valtioille kuitenkin on, että sillä on:

- 1) Riittävää sääntelyä estämään rahoituslaitoksia, henkilöitä tai välittäjiä soveltamasta käytäntöjä, joiden avulla raportointia pyritään kiertämään.
- 2) Sääntelyä, joka edellyttää raportoivia rahoituslaitoksia pitämään kirjaa toimenpiteistä, joiden avulla ne toteuttavat ensimmäistä edellytystä, sekä riittäviä toimia näiden tietojen säilyttämiseksi.
- 3) Hallinnolliset menettelyt, joilla varmistetaan raportoivien rahoituslaitosten noudattavan standardien edellytyksiä, joiden avulla voidaan seurata pi-meiden tilien raportointia.
- 4) Hallinnolliset menettelyt sen varmistamiseksi, että yhteisöt ja tilit ovat määriteltynä kansallisessa lainsäädännössä niin, ettei veroa pystytä kiertämään rahoituslaitosten tai tilien kautta, jotka eivät ole raportointivelvolisia.
- 5) Tehokkaat täytäntöönpanosäännökset standardin noudattamatta jättämisen varalle.¹⁸⁴

Sopimusinstrumentit muodostavat oikeusperustan automaattiselle tietojenvaihdolle, mutta osa valtioista edellyttää erillistä sopimusta automaattisen tietojenvaihdon ehdoista sopimiseen. Tällainen sopimus tyypillisesti määrittelee, minkälaista informaatiota vaihdetaan sekä yksityiskohdat tiedon lähettämisen ja vastaanottamisen menettelytavoista. OECD on luonut myös tällaista sopimista varten mallisopimuksen, ”*Model Memorandum of Understanding on Automatic Exchange*”, jota voidaan käyttää operatiivisen sopimisen välineenä veroviranomaisten välillä. Jos yleissopimusta käytetään automaattisen tietojenvaihdon oikeusperustana, se nimenomaan vaatii tällaista operatiivista sopimista tietojenvaihdon yksityiskohdista.¹⁸⁵ OECD:n multilateraalisessa CAA-mallisopimuksessa oikeusperustana on sopimuksen alussa erityisesti mainittu yleissopimuksen kuudes artikla.¹⁸⁶ Vaikka valtiot sitoutuvat multilateraaliseen sopimiseen automaattisesta tietojenvaihdosta, tietojenvaihto tapahtuu aina kahden valtion välil-

¹⁸⁴ OECD (2014) s. 207.

¹⁸⁵ OECD (2012) s. 13.

¹⁸⁶ OECD, <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/2662204.pdf>.

lä. Edellä mainittu tarkempi yksityiskohtainen sopiminen kahden valtion välillä on siis usein välttämätöntä, kun tietojenvaihdon oikeusperustana toimii monen valtion välinen sopimus, jossa ei ole otettu huomioon valtioiden toisistaan poikkeavaa kansallista lainsäädäntöä ja tiedontarvetta.

Automaattisesta tietojenvaihdosta on jo ennen OECD:n standardin julkaisua voinut sopia sopimusinstrumentein, joiden tekniset yksityiskohdat ja ilmoittamisvelvollisuudet poikkeavat toisistaan. Standardin tavoitteena ei ole korvata muita automaattisen tietojenvaihdon mahdollistavia sopimuksia, vaan yhtenäistää niiden avulla tapahtuvaa tietojenvaihtoa. Koska osa valtioista on hyödyntänyt automaattista tietojenvaihtoa jo ennen standardin julkaisemista ja osa ei, implementoinnille on täytynyt antaa erilaisia vaihtoehtoja. OECD on implementoitohjeissaan huomionut eri valtioiden erilaiset tarpeet. Suomen kaltaiset valtiot, jotka vaihtavat jo automaattisesti tietoa monien valtioiden kanssa, voivat jatkaa tietojenvaihtoa esimerkiksi säästödirektiivin avulla, kunhan ne varmistavat että direktiivin avulla tapahtuva tietojenvaihto täyttää standardin edellytykset. Toisaalta taas valtiot, joilla ei ole automaattista tietojenvaihtoa mahdollistavia sopimuksia ennen standardiin liittymistä, voivat vaihtaa tietoa standardin CAA-sopimuksen avulla. Sopimusteknisesti OECD on huomionut valtioiden erilaiset tarpeet, mutta implementoinnissa on jätetty huomioimatta avun tarve valtioille, joiden kansalliset hallinnolliset menettelyt eivät ole tarpeeksi kehittyneitä täyttämään implementoinnin edellytyksiä.

5.1.3. Standardin tietosuoja

Toimivan verojärjestelmän edellytyksenä on aina ollut, että verovelvollisen tiedot ovat luottamuksellisia. Verovelvollisilla ja veroviranomaisilla on oikeus olettaa, että vaihdettava tieto säilyttää luottamuksellisuutensa. Niin valtion kansalaiset kuin hallintokin voivat luottaa tietojensa kansainväliseen luovuttamiseen vain, jos vaihdettavan tiedon luottamuksellisuus ja tietoturva voidaan taata. Valtion kansallisen lainsäädännön on turvattava verotustietojen luottamuksellisuus, mutta lisäksi hallinnollisten menettelyjen on varmistettava, että lainsäädäntöä noudatetaan käytännössä ja tietojen luovuttamista ei tapahdu luvattomasti. Mo-

nilla valtioilla on erityislainsäädäntöä, koskien henkilötietojen suojaamista, jotka soveltuvat myös verotustietoihin.¹⁸⁷

Automaattisen tietojenvaihdon standardissa tietosuojaa koskevat määräykset ovat CAA-sopimuksen viidennessä osiossa. Sopimuksen viides osio sisältää kaksi kohtaa:

1. Kaikkeen vaihdettavaan tietoon on sovellettava luottamuksellisuutta ja tietoturvaa koskevia sääntöjä, jotka sisältyvät tietojenvaihtoa koskevaan sopimusinstrumenttiin, mukaan lukien säännöt, joilla rajoitetaan luovutettujen tietojen käyttöä siihen saakka mitä tarvitaan henkilötietojen suojelun varmistamiseksi. Valtion toimivaltaiset viranomaiset voivat muokata standardin mukaisia tietosuojan ja luottamuksellisuuden turvaavia säännöksiä niiden kansallisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla.
2. Kunkin valtion toimivaltaisen viranomaisen on viipymättä ilmoitettava toisen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ja sen mahdollisista seurauksista, sekä ryhtyä korjaaviin toimiin.¹⁸⁸

Valtioille on siis annettu mahdollisuus sopia myös CAA-sopimuksesta poikkeavista, jopa tiukemmista tietosuojan ja luottamuksellisuuden turvaavista säännöksistä. Valtioiden kansalliset tietoturvaa koskevat lait poikkeavat toisistaan, joten malli CAA-sopimukseen on mahdoton sisällyttää sopimusehtoja, jotka täyttäisivät kaikkien valtioiden vaatimukset. Tiedon vastaanottavan valtion on varmistettava, että sen sopimuskumppanin kansallisen lainsäädännön edellyttämät tietoturvaa koskevat säännökset toteutuvat käytännössä sen omassa hallinnollisessa menettelyssä, koskien vastaanotettua tietoa. Vastaanottavan valtion on siis toisesta valtiosta saadun tiedon tietosuojan varmistamiseksi noudatettava oman kansallisen lainsäädäntönsä lisäksi sopimusehtoja, joilla varmistetaan tiedon luovuttaneen valtion edellyttämien kansallisten tietoturvasäännösten toteutumista. Valtion kansallinen lainsäädäntö saattaa esimerkiksi edellyttää

¹⁸⁷ OECD (2014) s. 79.

¹⁸⁸ OECD (2014) s. 26.

sen rahoituslaitoksia ilmoittamaan tilin omistajille, että heidän tilejään koskevia tietoja raportoidaan kansallisille veroviranomaisille ja saatetaan raportoida eteenpäin toisten valtioiden veroviranomaisille. OECD:n standardi edellyttää, että rahoituslaitokset noudattavat kansallisia yksityisyyden ja tietoturvan suojaavia säännöksiä, toimittamalla tilin omistajalle pyynnöstä kopion raportoidusta tiedosta.¹⁸⁹

Malli CAA-sopimuksen mukaan tietosuojaa koskevia säännöksiä ei tulisi kuitenkaan koskaan sopia niin tiukoiksi, että ne kohtuuttomasti estävät tai viivyttävät tehokasta tietojenvaihtoa.¹⁹⁰ Tiedon luovuttavalla valtiolla on kuitenkin oikeus kieltäytyä lähettämästä tietoa, jos se katsoo, ettei tiedon vastaanottava valtio noudata sopimuksessa sovittuja tietosuojaa koskevia säännöksiä. CAA-sopimuksen seitsemännessä osiossa, joka käsittelee sopimusehtoja, on erikseen mainittu luottamuksellisuutta ja tietoturvaa koskevien säännösten noudattamatta jättäminen hyväksyttävänä syynä tietojenvaihdon keskeyttämiselle. Valtion toimivaltaisen viranomaisen on annettava kirjallinen tiedoksianto sopimusvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa todetaan tietojenvaihtoa koskevan sopimuksen sopimusrikkomuksesta.¹⁹¹

Standardissa määritellyt luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevat määräykset ovat tehty kattaviksi. CRS:ssä olevia määräyksiä voitaisiin pitää kansainvälisenä verotustietojen tietosuojan standardina, jota tiukemmasta suojasta ei tarvitsisi sopia. Valtioille ei siis tarvitsisi antaa lainkaan harkintavaltaa tietoturvan määrittämiseksi CAA-sopimusta solmittaessa.¹⁹² Valtioiden oma kansallinen lainsäädäntö saattaa säännellä tiukemmasta tietosuojasta, kuin standardi, ja valtio saattaa sen takia vaatia tiukennuksia myös CAA-sopimusta solmittaessa. Standardin globaalin toimivuuden kannalta voitaisiin kuitenkin katsoa riittäväksi CRS:n määrittelemät tietosuojaa koskevat määräykset. Standardin tavoite automaattisen tietojenvaihdon yhtenäistämisessä ei voi toteutua, jos valtioilla on liikaa mahdollisuuksia muokata standardin säännöksiä. Automaattisen tietojen-

¹⁸⁹ OECD (2014) s. 94.

¹⁹⁰ OECD (2014) s.80.

¹⁹¹ OECD (2014) s. 27.

¹⁹² Knobel & Meinzer (2014) s.32 taulukko 8.

vaihdon yhtenäistämiseksi, myös vaihdetun tiedon tietosuojan tulisi olla samalla tasolla kaikissa valtioissa.

Kehitysmaiden osalta tietosuojaa koskevat määräykset voisivat kuitenkin tietojenvaihdon sopimuskauden alussa olla rajoitetummat kuin mitä CRS:ssä on määritetty. Kehitysmaiden rajallisten resurssien vuoksi standardin edellytykset saattavat olla niille tavoittamattomissa. YK:n kansainvälisen verotuksen yhteistyön asiantuntijakomitea on ehdottanut, että muut valtiot luovuttaisivat kehitysmaalle tietojenvaihdon sopimussuhteen alussa vain rajallisesti tietoa, kunnes kehitysmaalla on tarpeelliset resurssit kahdensuuntaiseen tietojenvaihtoon.¹⁹³ Tietosuojaa koskevat määräykset olisivat tällöin oikeassa suhteessa tiedon väärinkäytön riskiin nähden, jos kehitysmaat saisivat rajoitetusti tietoa sekä rajoitetut tietosuojaa koskevat määräykset.

5.2. COMMON REPORTING STANDARD

5.2.1. Due diligence –säännöstö

CRS sisältää raportointi ja due diligence -säännökset, joiden perusteella rahoituslaitosten keräämää tietoa voidaan vaihtaa automaattisesti. Valtion, joka haluaa implementoida standardin, täytyy varmistaa, että sen kansallinen lainsäädäntö edellyttää rahoituslaitoksia raportoimaan toimivaltaisille viranomaisille informaatiota, jota CRS edellyttää. Toisin kuin CAA-sopimus, joka voidaan toteuttaa jo olemassa olevilla, automaattisen tietojenvaihdon mahdollistavilla sopimusinstrumenteilla, CRS täytyy implementoida sopeuttamalla kansallista lainsäädäntöä.¹⁹⁴ Vaikka valtiolla siis olisi ennen implementoimista voimassa olevia bilateraalaisia tai multilateraalaisia sopimuksia, jotka mahdollistavat automaattisen tietojenvaihdon, valtion on varmistettava että nämä vanhat sopimukset noudattavat CRS:n vähimmäisvaatimuksia.

¹⁹³ Internation Chamber of Commerce, [http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2014/ICC-advises-the-UN-on-Automatic-Exchange-of-Information-\(2014\)/](http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2014/ICC-advises-the-UN-on-Automatic-Exchange-of-Information-(2014)/).

¹⁹⁴ OECD (2014) s.153.

Liittyessään standardiin valtiot sitoutuvat noudattamaan CRS:n due diligence –säännöksiä, eikä niistä ole mahdollista sopimusta solmittaessa sopia standardista poikkeavasti.¹⁹⁵ Säännökset itsessään kuitenkin jättävät soveltamisen varaa valtioille ja valtioiden kansallinen lainsäädäntö vaikuttaa säännösten soveltamiseen. Kun valtiot soveltavat due diligence –säännöksiä toisistaan poiketen, standardin asettama ilmoittamisvelvollisuus saattaa vaihdella valtioiden välillä. Due diligence –säännöksissä säännellään muun muassa verovelvollisten tunnistamisesta, joten säännösten ollessa tulkinnanvaraisia, valtion kansallinen lainsäädäntö saattaa estää oikean verovelvollisen tunnistamisen.

Tiedon vastaanottava valtio tunnistaa verovelvollisen luovuttavan valtion tiedon mukana lähettämistä tunnistetiedoista. Tunnistenumero ja syntymäaika ovat veroviranomaisille välttämättömiä tietoja, kun tiedon kohteena olevia verovelvollisia tunnistetaan ja vastaanotettuja verotustietoja käsitellään. Tunnistetiedot tulevat rahoituslaitoksilta, jotka keräävät tietoa tileistään ja niiden omistajista veroviranomaisille. Rahoituslaitosten ei kuitenkaan tarvitse kerätä niitä, elleivät tilien omistajat ole niitä oma-aloitteisesti ilmoittaneet. Valtion kansallinen laki ei välttämättä edellytä rahoituslaitoksia keräämään kyseisiä tietoja asiakkailtaan, jolloin niitä ei myöskään lähetetä eteenpäin valtion omille veroviranomaisille, eikä toisten valtioiden veroviranomaisille.¹⁹⁶ Tunnistetietojen keräämisen laiminlyöntiä ei tulisi pystyä perustelemaan valtioiden kansallisten lainsäädäntöjen eroilla. Standardin tulisi edellyttää valtioita muokkaamaan kansallista lainsäädäntöään siten, että tarvittavat tunnistetiedot saadaan kaikilta rahoituslaitoksilta. OECD:n tulisi myös pyrkiä koordinoimaan yhdenmukainen globaali verotunniste yksityishenkilöille sekä yrityksille, jotta verovelvollisten tunnistaminen kansainvälisissä tilanteissa helpottuisi.

Tilien saldojen raportointi on jätetty kansallisiin lainsäädäntöihin nojaavaksi ja hieman tulkinnanvaraiseksi. Raportointivelvollisuuden alaisille tileille on kynnysarvot, joiden arvot riippuvat siitä, onko tili uusi vai vanha ja yksityishenkilön vai yhtiön. Kynnysarvot lasketaan niin, että samassa rahoituslaitoksessa olevat

¹⁹⁵ OECD (2014) s. 212.

¹⁹⁶ Knobel & Meinzer (2014) s. 37.

tilit lasketaan yhteen, jos niillä on sama tilinhaltija. Standardi edellyttää yhteen laskemista kuitenkin vain silloin, kun rahoituslaitoksen atk-järjestelmä mahdollistaa yhteenlaskun. Ilman vaatimusta tilien yhteen laskemisesta sama verovelvollinen voi jakaa varallisuutensa moneen tiliin rahoituslaitoksen sisällä ja näin välttää raportointivelvollisuuden. Vuonna 2015 tuskin on kohtuutonta vaatia rahoituslaitoksilta atk-järjestelmää, joka mahdollistaa saman verovelvollisen tilien yhteen laskemisen. Standardin tulisikin edellyttää kaikkien valtioiden kaikilta rahoituslaitoksilta tilien yhteen laskemista.

Raportointivelvollisuuden kynnysarvot riippuvat siitä, onko kyseessä yksityishenkilöiden uudet tilit, yksityishenkilöiden vanhat tilit, yhtiöiden uudet tilit vai yhtiöiden vanhat tilit. Uusilla tileillä on standardissa vaativammat kynnysarvot ja due diligence –menettelyt. Kun yksityishenkilö tai yhtiö avaa uuden tilin rahoituslaitokseen, jossa hänellä on jo olemassa oleva tili, rahoituslaitos ei aina sovelle uuteen tiliin sitä koskevia kynnysarvoja ja due diligence –säännöksiä. Tämä johtuu siitä, että tilin avaajan ei tarvitse ilmoittaa rahoituslaitokselle uusia henkilötietoja, sillä rahoituslaitoksella on ne jo tiedossa. Näin ollen rahoituslaitos ei kohtele tiliä uutena, eikä raportoi tiliä viranomaisille uuden tilin säännöksen mukaisesti. Uusilla ja vanhoilla tileillä on esimerkiksi eriarvoiset kynnysarvot tilien raportointivelvollisuuteen, joten rahoituslaitosten poikkeavat menettelyt asettavat verovelvolliset eriarvoiseen asemaan.¹⁹⁷ Standardin due diligence –säännöksissä tulisi tarkemmin säännellä uusien tilien osalta, miten rahoituslaitosten on toimittava tilanteissa, joissa tilin avaajalla on jo olemassa oleva tili samassa rahoituslaitoksessa.

5.2.2. Raportointivelvollisuuden ulkopuolella olevat rahoituslaitokset

Standardia on yleisesti keuhuttu sen laajasta tulojen ja rahoituslaitosten raportointivelvollisuudesta. Vaikka standardin julkaisemisesta on kulunut jo vuosi, sitä koskevat tieteelliset kirjoitukset ovat harvassa. Kritiikkiä standardin sisällöstä on antanut ainoastaan yksi taho, Tax Justice Network. OECD:n Pascal Saint-Amans on vastannut Tax Justice Networkin ehdotuksiin CRS:n parannuksista

¹⁹⁷ Knobel & Meinzer (2014) s. 37.

seuraavasti: ” *It would be naive to claim that no dedicated tax evader will ever find a way to circumvent the standard, but it has certainly been designed to make this as difficult as possible* ”¹⁹⁸. Yleisen kritiikin puutteesta ja OECD:n aseenteesta huolimatta CRS ei nykyisellään pysty poistamaan haitallisten verojärjestelmien hyväksikäyttöä. Standardin raportointivelvollisuuteen on jätetty aukkoja, joiden avulla varallisuutta on yhä mahdollista piilotella. Tämä luku käsittelee raportointivelvollisuuden ulkopuolelle jätettyjä rahoituslaitoksia ja niiden aiheuttamia ongelmia.

Raportointivelvollisuuden ulkopuolella ovat rahastot, joita hallinnoivat yksityishenkilöt ja rahastot, jotka hallinnoivat kiinteistöjä. Standardi rinnastaa säätiöt rahastoihin, joten myös yksityishenkilöiden hallinnoimat säätiöt sekä säätiöt, jotka hallinnoivat kiinteistöjä ovat standardin raportointivelvollisuuden ulkopuolella. Tästä johtuen kaikkia rahaston tai säätiön määräysvaltaisia henkilöitä ei pystytä tunnistamaan ja raportoimaan viranomaisille. Raportointivelvollisuuden ulkopuolelle jäävien rahastojen ja säätiöiden tapauksessa ainoastaan tilin omistaja tunnistetaan. Jos kyseessä on harkinnanvarainen edunsaaja, hänet tunnistetaan rahaston tai säätiön omistajaksi vain jos hän tosiasiaassa saa etuisuuksia rahastosta tai säätiöstä.¹⁹⁹ Jos rahastoissa ja säätiöissä todellisesti määräysvaltaa käyttävät henkilöt ja oikeushenkilöt jäävät tunnistamatta, vain tilin omistajan ulkomailta saadut tulot verotetaan. Erityisesti yksityishenkilöiden hallinnoimien rahastojen ja säätiöiden lisääminen raportointivelvollisuuden alaiseksi olisi tärkeää, sillä muuten raportointi voidaan välttää ketjuttamalla omistus.

Osa luottokorttien liikkeellelaskijoista on myös jätetty raportointivelvollisuuden ulkopuolelle. Luottokorttien liikkeellelaskijat eivät ole raportointivelvollisia, jos ne eivät salli yli 50 000 USD:n liikasuorituksia tai jos liikasuoritukset palautetaan asiakkaalle 60 päivän sisällä maksusta. Nimenomaan jälkimmäinen liikkeellelaskijoiden toimintamuoto mahdollistaa veronkierron. Kun tilin saldo raportoidaan vuosittain sen vuoden viimeisen päivän arvon mukaan, veronkiertäjä voi suorittaa liikasuorituksen ennen vuoden viimeistä päivää ja saada rahansa ta-

¹⁹⁸ Shaheen (2014)

¹⁹⁹ Knobel & Meinzer (2014) s. 33.

kaisin 60 päivän sisällä. Kun veronkiertäjä on suorittanut liिकासuoritusta luottokorttiyhtiölle, rahoituslaitos, jossa veronkiertäjällä on tili, raportoi viranomaisille liिकासuoritusta vastaavasti liian pienen tilin saldon.²⁰⁰ Toki veroviranomaiset luultavasti ihmettelisivät miksi tilille maksetaan korkoa suuremmasta summasta, kuin tilin saldo raportointihetkellä on, mutta kyseinen veronkiertojärjestely toimii-kin parhaiten tilanteessa, jossa halutaan hyödyntää yhtiöiden vanhojen tilien de minimis -sääntelyä, jonka avulla tili ei tule lainkaan raportoinnin kohteeksi. Standardi kehottaa valtioita luomaan veronkiertoa estäviä hallinnollisia menette-lyjä kyseisen ongelman ratkaisemiseksi, mutta se ei voi pakottaa veroparatiisi-valtioita puuttumaan kyseisenlaiseen toimintaan. Vaikka kyseisenlainen järjes-tely tuskin tulee olemaan yleinen ongelma, veronkierron estämiseksi kaikkien luottokorttien liikkeellelaskijoiden tulisi olla raportointivelvollisia.

Standardin mukaan ainoastaan institutionaaliset välittäjät tai investointiyhtiöt, joita hallinnoi institutionaalinen välittäjä, ovat raportointivelvollisia rahoituslaitok-sia. Kun varallisuutta investoidaan yksityisen välittäjän kautta, raportointivelvol-lisuutta ei synny. Lisäksi, vaikka investointiyhtiötä hallinnoisi institutionaalinen välittäjä, jos se tarjoaa ei-sitovia investointineuvoja tai sillä ei ole harkintavaltaa varojen hoidossa, se jää raportointivelvollisuuden ulkopuolelle.²⁰¹ Vaikuttaa sil-tä, että OECD on huomionut standardia suunnitellessaan ainoastaan institutio-naaliset rahoituslaitokset, ja jättänyt huomioimatta mahdollisuuden, että vero-velvolliset voivat kiertää raportointivelvollisuuden yksityisten tai ei-sitovia neuvo-ja antavien välittäjien avulla. Jotta yksityisten välittäjien palvelut eivät lisäännä veronkiertotarkoituksessa, myös niiden tulisi olla raportointivelvollisia.

Myös kaupalliset rekisterit yhtiöistä, yhtymistä, rahastoista ja säätiöistä ovat jä-tetty raportointivelvollisuuden ulkopuolelle. Ennen kuin julkiset keskitetyt rekiste-rit tosiasiallisista omistajista tulevat kaikkien valtioiden käyttöön internetiin, ra-hoituslaitoksilla ja toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole mahdollisuutta valvoa yh-tiöiden, yhtymien, rahastojen ja säätiöiden määräysvaltaisia henkilöitä ja omis-tajia. Ennen kuin julkiset keskitetyt rekisterit tulevat kaikkien valtioiden saatavil-

²⁰⁰ Nobel & Meinzer (2014) s. 35.

²⁰¹ Nobel & Meinzer (2014) s. 35 - 36.

le, raportointivelvollisuus tulisi laajentaa koskemaan kaupallisia rekisterejä. Valtioita tulisi myös vaatia keskitettyjen rekisterien julkaisemista.²⁰² Keskitettyjen rekisterien avulla veroviranomaisten olisi mahdollista saada selville kaikki yhtiöissä, yhtymissä, rahastoissa ja säätiöissä määräysvaltaa käyttävät oikeiden verovelvollisten tunnistamiseksi. Standardissa on erikseen mainittu, että määräysvaltaa käyttävät henkilöt ja oikeushenkilöt tulisi tunnistaa ja raportoida katsoen läpi omistusketjun, mutta sen mahdollistamiseksi CRS:n raportointivelvollisuutta tulisi laajentaa.

5.2.3. Raportointivelvollisuuden ulkopuolella olevat tilitiedot

Standardin raportointivelvollisuuden ulkopuolelle on jätetty kaikki ulkomaille sijoitettu rahoituslaitosten tilien ulkopuolinen varallisuus. Jo standardin nimestä näkee, että tietojenvaihdon kohteena on "financial account information". Standardi keskittyy tilitietojen raportointiin ja vaihtamiseen toisten valtioiden kanssa, jolloin raportointivelvollisuuden ulkopuolelle jäävät kiinteistörekisterit, jahtien rekisterit, lentokoneet, luksusautot, pankkien tallelokerot, taidevarastot ja vapaasatamissa säilytettävä kulta.²⁰³ Myös tieto tilien ulkopuolisesta ulkomailta sijaitsevasta varallisuudesta voi kuitenkin olla arvokasta veronkiertoa tutkittaessa. Vaikka raportoinnin ja tietojenvaihdon kohteena ovat rahoituslaitosten tilit, myös niiden raportointivelvollisuuteen on säännelty paljon poikkeuksia, jotka rajoittavat tietojenvaihtoa ja mahdollistavat veronkiertojärjestelyitä. Tämä luku käsittelee raportointivelvollisuuden ulkopuolelle jääviä tilitietoja ja niiden aiheuttamia ongelmia.

Yhtiöiden jo olemassa oleville tileille on raportointivelvollisuuden kynnysarvoksi asetettu 250 000 USD. Jo olemassa olevalla tilillä tarkoitetaan tiliä, joka on avattu ennen raportointivuotta. Saldo lasketaan yhtä yhtiötä ja yhtä rahoituslaitosta kohti. Jos yhtiöllä on useampi tili samassa rahoituslaitoksessa, tilien saldot lasketaan yhteen.²⁰⁴ Tilien kynnysarvot mahdollistavat yhtiöille sekä yksityishenkilöille suhteellisen helpon tavan välttää tilien raportointi kokonaan. Yhtiön

²⁰² Nobel & Meinzer (2014) s. 35.

²⁰³ Nobel & Meinzer (2014) s. 34.

²⁰⁴ Tax Justice Network (2014b) s.13.

varallisuus voidaan jakaa tileille eri rahoituslaitoksiin tai yhtiön toiminta eri yhtiönimien alle. Vaikka poikkeus koskee ainoastaan yhtiöitä, myös yksityishenkilöt voivat käyttää sitä raportointivelvollisuuden kiertämiseen yhtiön kautta. Valtioilla on oikeus sopia tilien minimirajan poistamisesta CAA-sopimusta solmittaessa, jos ne haluavat. Standardin tehokkuuden takia tilien minimiraja tulisi poistaa kuitenkin kokonaan. Toki se lisää rahoituslaitosten ja viranomaisten velvollisuuksia, mutta rajoitus antaa veronkiertäjille yksinkertaisen keinon kiertää raportointivelvollisuutta.

Raportointivelvollisuuteen vaikuttavat ja raportoinnin kohteena olevat tilien saldot perustuvat yhteen päivään vuodessa. Raportointivelvollisuuden kynnysarvot ja raportoitavat saldot lasketaan vuoden viimeisen päivän arvoista. Kynnysarvoihin ja saldoihiin on helppo vaikuttaa siirtämällä tai nostamalla varallisuutta tililtä ennen vuoden viimeistä päivää. Siirtämällä tai nostamalla rahaa tilitä juuri ennen vuoden vaihtumista, tili saattaa jäädä raportointivelvollisuuden ulkopuolelle, jos saldo hetkellisesti alittaa standardin asettaman kynnysarvon. Veroviranomaiset saavat myös tilien saldoista mahdollisesti liian pienet arvot tietoonsa, jos tietoa kerätään vain yhdeltä päivältä vuodessa.²⁰⁵ Tietoa tulisikin raportoida ja vaihtaa, ei ainoastaan viimeisen päivän saldosta, vaan myös vuoden keskimääräisestä saldosta ja vuoden korkeimmasta saldosta. Laajempi raportointivelvollisuus mahdollistaisi toimivaltaisia viranomaisia tutkimaan ulkomaisia rahavirtoja tarkemmin.

Standardin raportointivelvollisuuden ulkopuolelle jäävät tilit, joiden edunsaajaa ei voida määrittää. Rahoituslaitokselle ei siis synny velvollisuutta selvittää tilien omistajia tai edunsaajia, jotta tarvittavat tiedot raportoitaisiin veroviranomaisille. Standardi ikään kuin palkitsee tilien omistajat, jotka eivät velvollisuuksistaan huolimatta toimita rahoituslaitokselle tarvittavia tietoja, vapauttamalla ne raportointivelvollisuuden ulkopuolelle. Kaikki tilit, joiden edunsaajaa ei voida määrittää, tulisi sulkea ja tilin saldo tulisi siirtää sen valtion veroviranomaiselle, jolla on tiiveimmät yhteydet tilin kanssa. Valtioiden olisi myös hyvä pitää julkisia

²⁰⁵ Knobel & Meinzer (2014) s. 39.

tilastoja rekisteröimättömien tilien määrästä ja yhteenlasketusta arvosta.²⁰⁶ Kun valtiot liittyvät standardiin, niiden tulee täyttää CRS:n mukaiset asiakastunnistus- ja tietojenluovutusvelvollisuudet. Valtio ei voi täyttää CRS:n vaatimuksia, ellei se edellytä sen rahoituslaitoksia tunnistamaan tilinomistajiaan.

Veroviranomaiset eivät saa rahoituslaitoksilta tietoja suljettujen tilien saldoista. Standardin mukaan rahoituslaitoksen on raportoitava kun tili suljetaan, mutta ei suljettavan tilin saldoa tilin sulkemishetkellä. Tämä luo mahdollisuuden veronkiertäjille, jotka avaavat tilin yhtä liiketoimea varten, ja sen jälkeen sulkevat tilin. Standardi myös jättää valtion tehtäväksi määritellä, koska tili on suljettu. Veroparatiisivaltiot voivat käyttää tätä harkintavaltaa hyväkseen tarjoamalla tilejä, jotka niiden oman määrittelyn mukaan ovat suljettuja, mutta jotka ovat silti asiakkaiden käytettävissä. Välttääkseen suljettujen tilien käyttö veronkierron välineenä, standardin tulisi edellyttää rahoituslaitoksia ilmoittamaan suljettujen tilien saldot sekä omistajien tiedot.²⁰⁷

5.2.4. Edunsaajan tunnistaminen

Veronkierron estämiseksi on tärkeää tunnistaa, ketkä ovat yhtiön todelliset edunsaajat, jotka omistavat tai kontrolloivat yhtiötä. Ilman yhtiöiden omistuksen läpi katsomista yksityishenkilöiden yhtiöiden kautta saamat tulot voivat jäädä raportoimatta ja siten myös verottamatta henkilön asuinvaltiossa. Standardi sisältää poikkeuksia ja rajoituksia, jotka mahdollistavat todellisten omistajien piiloutumisen yhteisöjen taakse, ja siten raportoinnin välttämisen. Tämä luku käsittelee säännöksiä ja sanavalintoja, joiden takia edunsaajan tunnistaminen ei ole aina mahdollista veroviranomaisille.

Standardissa puhutaan edunsaajaomistajan (engl. beneficial owner) sijasta määräysvaltaa käyttävästä henkilöstä (engl. controlling person). Termit eroavat toisistaan siinä, että yhtiöillä on aina olemassa edunsaajaomistaja, joka omistaa ja/tai kontrolloi yhtiötä, mutta yhtiöllä ei aina välttämättä ole määräysvaltaa käyttävää henkilöä. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun osakepääoma on hajaantu-

²⁰⁶ Tax Justice Network (2014b) s. 15.

²⁰⁷ Knobel & Meinzer (2014) s. 40.

nut ja jakaantunut monille eri henkilöille. Edunsaajaomistaja on siis laajempi käsite kuin määräysvaltaa käyttävä henkilö ja sen avulla standardin soveltamisala olisi laajempi. Lisäksi standardi edellyttää 25 prosentin omistusosuutta, jotta henkilön katsotaan olevan määräysvaltaa käyttävä henkilö. Näin korkea omistusosuuden kiertäminen on helppoa jakamalla omistusosuudet esimerkiksi nelihenkisen perheen kesken, siten ettei kenenkään omistusosuus ylitä 25 prosenttia. Näin ollen kukaan perheenjäsenistä ei ole määräysvaltaa käyttävä henkilö, eikä rahoituslaitoksen, jossa yhtiön tilit sijaitsevat tarvitse raportoida yhtiön tilitietoja kenenkään nimissä.²⁰⁸

Standardissa tulisi termin määräysvaltaa käyttävän henkilö sijasta käyttää FATF:n käyttämää termiä edunsaajaomistaja. FATF:n määritelmä käsittäisi laajasti kaikki luonnolliset henkilöt, joilla on yhteyksiä yhtiöön. 25 prosentin omistusosuuden kynnys tulisi poistaa tai ainakin laskea korkeintaan 10 prosenttiin. Omistusoikeuden 10%-kynnystä käytetään esimerkiksi Yhdysvaltojen FATCA-sopimuksessa. Jotta yhtiön omistajat saadaan kaikissa tapauksissa ilmoittamaan yhtiön omistusosuudet rahoituslaitoksille, standardin tulisi edellyttää rahoituslaitoksia sulkemaan yhtiöiden tilit, joiden omistajat eivät ole ilmoittaneet tarvittavia tietoja edunsaajaomistajien tunnistamiseksi.

Yhtiön ei tarvitse ilmoittaa sen määräysvaltaa käyttäviä henkilöitä, jos se ei ole raportoiva rahoituslaitos tai se on passiivinen NFE (Non-financial entity). Standardi siis velvoittaa rahoituslaitoksia tunnistamaan, onko sen tilinomistaja NFE aktiivinen vai passiivinen ja sen jälkeen raportoimaan ainoastaan passiivisten NFE:en määräysvaltaa käyttävät henkilöt. Yhtiön katsotaan olevan passiivinen, jos yli 50 prosenttia sen tuloista on passiivista (osingot, korot). Koska aktiivinen NFE jää velvollisuuden ulkopuolelle, standardissa on erikseen mainittu, että epäselvissä tilanteissa NFE katsotaan aina passiiviseksi. Rahoituslaitos ei siis raportoisi luonnollisen henkilön saamia passiivia tuloja, kuten osinkoja ja korkoja, jos ne saadaan aktiivisen NFE:n kautta. Aktiivinen NFE on lisäksi helppo kätkeä relevantin valtion veroviranomaiselta, sillä niiden kotivaltioksi katsotaan valtio,

²⁰⁸ Tax Justice Network (2014b) s. 10.

jossa ne ovat perustettu sen sijaan että kotivaltiona pidettäisiin valtiota, jossa yhtiön todellinen johto sijaitsee.

CRS katsoo seuraavat NFE:t aina aktiivisiksi, joten ne jäävät automaattisesti raportointivelvollisuuden ulkopuolelle: holding NFE:t, start-up NFE:t, NFE:t, jotka ovat konkurssissa tai joita likvidoidaan sekä voittoa tavoittelemattomat NFE:t.²⁰⁹ CRS ei kuitenkaan anna mitään syytä sille, miksi kyseisenkaltaisten yhtiöiden määräysvaltaa käyttäviä henkilöitä ei tule tunnistaa ja raportoida. Jotta aktiivisia NFE:tä ei voida käyttää veronkiertotarkoituksessa, kaikkien yhtiöiden tulisi olla velvollisia ilmoittamaan niissä määräysvaltaa käyttävät henkilöt.

Pörssiyhtiöt, valtionyhtiöt ja raportointirahoituslaitokset ovat jätetty standardin raportointivelvollisuuden ulkopuolelle, sillä riski niiden käytöstä veronkiertotarkoituksessa on katsottu olevan pieni. Veroparatiisit ovat kuitenkin aiemmin perustaneet ”low quality” arvopaperipörsssejä tekaistujen listauksien takia. Sen lisäksi että kokonainen yhtiö saadaan tekaistun listauksen kautta raportointivelvollisuuden ulkopuolelle, myös yksityishenkilöiden ulkomailla sijaitseva varallisuus jää raportoimatta, sillä pörssiyhtiöille, valtionyhtiöille ja raportointirahoituslaitoksille ei tunnisteta edunsaajaomistajia.²¹⁰ Kaikki yhtiömuodot tulisi sisällyttää standardin raportointivelvollisuuden soveltamisalaan ja kaikki kymmenen, tai jopa viiden prosentin omistusosuuden ylittävät edunsaajaomistajat pitäisi tunnistaa.

²⁰⁹ Knobel & Meinzer (2014) s. 42 - 43.

²¹⁰ Knobel & Meinzer (2014) s. 44.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

OECD:n vuonna 1998 alkaneella taistelulla haitallisia verojärjestelmiä vastaan on ollut suuri vaikutus kansainväliseen verotustietojenvaihtoon ja OECD:tä pidetään yleisesti tietojenvaihdon sääntelyn suunnannäyttäjänä. OECD:n toimet alkoivat uhkaavasti ja se alkoi valmistelevaan julkista listaa valtioista, joiden kansallinen laki sisälsi haitallisia verojärjestelmiä. Vaikka OECD:n listalle päätyminen ei aiheuttanut valtioille sanktioita, lista tyhjäntyi vuoteen 2009 mennessä, kun valtiot noudattivat OECD:n vaatimuksia. Tämän ”naming and shaming” listauksen avulla OECD:n tavoitteena oli painostaa veroparatiisivaltiot solmimaan tietojenvaihtosopimuksia ja lisätä kansainvälistä läpinäkyvyyttä ja tietojenvaihtoa. OECD:n verotusasiantuntijat ajattelivat 12 tietojenvaihtosopimuksen riittävän veroparatiisivaltion salassapidon murtamiseksi. OECD ei katsonut tarpeelliseksi vaikuttaa siihen kenen kanssa tietoa vaihdetaan, eikä myöskään tarpeeksi siihen estääkö veroparatiisivaltion kansallinen lainsäädäntö tietojenvaihtosopimusten tosiasiallisen käytön.

Kun OECD:n veroparatiisilistaukset olivat tyhjäntyneet, veroparatiisien aikakauden julistettiin olevan ohi. OECD oli onnistunut luomaan veroparatiiseille tietojenvaihtosopimusverkoston, se että pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon tiukat edellytykset mahdollistivat tietojenvaihtopyynnot veroparatiisivaltioille kolmessa vuodessa alle kymmenen kertaa tai että veroparatiiseihin sijoitetut talletukset eivät vähentyneet tietojenvaihtosopimusten takia oli OECD:lle ilmeisesti täysin yhdentekevää. Samanaikaisesti valtiot sopivat keskenään kahdenvälisin verosopimuksin OECD:n standardia laajemmasta tietojenvaihdosta ja EU antoi automaattista tietojenvaihtoa edellyttäviä direktiivejä. Keskustelu veroparatiisivaltioiden haitallisuudesta kiihtyi finanssikriisin takia, vaikka OECD:n mielestä ongelma oli ratkaistu pyynnöstä tapahtuvaan tietojenvaihtoon perustuvien tietojenvaihtosopimusten avulla. OECD piti viimeiseen asti kiinni pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta kansainvälisen verotustietojenvaihdon standardina ja vakuutti sen olevan tehokas tapa tietojenvaihtoon (mutta ei kuitenkaan suostunut julkaisemaan dataa tai tilastoja vaihdetun tiedon määrästä).

OECD:n jäsenvaltioita on tällä hetkellä 34.²¹¹ Yksikään näistä valtioista ei edusta OECD:n määritelmän mukaista kehitysmaata. Verrattuna esimerkiksi valtioihin, joita Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisten veroasioiden yhteistyön asiantuntijakomitea edustaa, OECD:n voidaan katsoa ajan vain rikkaiden länsimaiden etuja. Tutkielmani tuloksia tarkasteltaessa on mielestäni asianmukaista pohtia tulisiko OECD:n edes olla kansainvälisen standardin kehittäjä, kun sen vaikuttajavaltiot edustavat vain yhtä osaa maailman varallisuusluokasta. Euroopan unionin ja OECD:n päättäjät ovat vastustaneet Yhdistyneiden kansakuntien verokomitean valtuuksien laajentamista ja halunneet keskittää kansainvälisen verotuksen päätöksenteon itselleen. Kuitenkin G77-valtiot ja Kiina ovat argumentoineet Euroopan unionin ja OECD:n monopolia vastaan ja niiden mielestä ainoastaan Yhdistyneet kansakunnat on riittävän universaali ja oikeutettu toimimaan kansainvälisten veroasioiden foorumina.²¹² Automaattisen tietojenvaihdon standardin julkaisemisen jälkeen Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisten veroasioiden yhteistyön asiantuntijakomitea onkin ilmaissut huolensa kehitysmaiden huomioimattomuudesta.

Tutkielman lopuksi palaan tutkimuskysymyksiini. Tutkielmani luvuissa olen käsitellyt verotustietojenvaihdon kehittymistä sekä OECD:n roolia sen kehittäjänä. Mihin tutkimustuloksiin siis päädyin? Ensimmäinen tutkimuskysymykseni oli, ovatko pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon vähimmäisvaatimukset OECD:n mustalta listalta pois pääsemiseksi riittävät, jotta verotustieto tosiasiaissa tehokkaasti liikkuu veroparatiisi- ja muiden valtioiden välillä. Vastausta kysymykseeni etsin ensiksi tutkimalla, mitä valtioilta edellytetään, jotta ne ovat oikeutettuja pyytämään verotustietoa toiselta valtiolta. Selvitin myös kenen kanssa veroparatiisivaltiot ovat tietojenvaihtosopimuksia sopineet sekä kuinka paljon tietoa vaihdetaan pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon avulla. Dataa vaihdetun tiedon määrästä on vaikea löytää ja mielestäni OECD:n haluttomuus julkaista

²¹¹ Belgia, Espanja, Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Islanti, Yhdistynyt kuningaskunta, Italia, Kanada, Kreikka, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Sveitsi, Tanska, Turkki, Yhdysvallat, Japani, Suomi, Australia, Uusi-Seelanti, Meksiko, Tšekki, Unkari, Puola, Etelä-Korea, Slovakia, Chile, Slovenia, Israel ja Viro.

²¹² Spencer (2012) <http://taxjustice.blogspot.de/2012/03/guest-blog-on-rifts-between-oecd-and.html>

standardiinsa perustuvan tietojenvaihdon tuloksia kertoo siitä, että tulokset eivät ole järjestön kannalta imartelevia.

Verotustietojenvaihto katsottiin riittäväksi ja valtio pääsi pois mustalta listalta, kun se oli sopinut 12 tietojenvaihtosopimusta. Veroparatiiseille taloudellisesti tärkeät valtiot onnistuivat joissain tapauksissa painostamaan veroparatiisivaltiot tietojenvaihtosopimukseen, mutta pääsääntöisesti ne pyrkivät solmimaan vaadittavat sopimukset niille taloudellisesti mahdollisimman merkityksettömien valtioiden kanssa. Tietojenvaihtosopimusten solmiminen oli joka tapauksessa lähes merkityksetöntä, sillä tietojenvaihdon perustana toimivat sopimukset, tietojenvaihtosopimus sekä kahdenvälisen verosopimuksen tietojenvaihtoa koskeva artikla, nostivat veroviranomaisten kynnyksen tiedon pyytämiselle suhteettoman korkeaksi. Global Forumin vertaisarvioinneista löytämäni esimerkkidatan perusteella näyttää siltä, että veroparatiisivaltiot saivat tietojenvaihtopyyntöjä sopimuskumppaneiltaan muutaman vuodessa. Vastauksena tutkimuskysymykseeni lyhyesti ja ytimekkäästi, ei, OECD:n vähimmäisvaatimukset mustalta listalta pois pääsemiseksi eivät synnyttäneet tosiasiallista tietojenvaihtoa veroparatiisi- ja muiden valtioiden välillä.

Toinen tutkimuskysymykseni oli, miten verovelvollisen on mahdollista kiertää standardin asettama raportointivelvollisuus. Standardia on kehuttu sen laajasta tulojen ja rahoituslaitosten raportointivelvollisuudesta. Viidennessä luvussa olen kuitenkin tuonut esiin ongelmakohtia, jotka saattavat aiheuttaa sen, että standardiin sitoutunut valtio voi raportointivelvoitteistaan huolimatta toimia varallisuuden piilopaikkana. Valtiolla, joka haluaa säilyttää ulkomaisen varallisuuden alueellaan, on mahdollisuus sopia luovutetun tiedon tietosuoja niin tiukaksi, että kaikilla sopimuskumppaneilla ei ole mahdollisuutta toteuttaa tietoturvaa koskevia edellytyksiä. Jos luovutettua tietoa ei kohdella vastaanottavassa valtiossa sopimuksen tietosuojan edellyttämällä tavalla, on tiedon luovuttamisesta oikeus kieltäytyä. Standardin raportointivelvollisuuden laajuuteen liittymätön ongelma on veroparatiisivaltioiden asuinpaikkatodistukset. Standardin raportointivelvollisuutta laajentamalla ei voida estää veroparatiisivaltioita myöntämästä sinne varallisuuttaan sijoittaneilta yksityishenkilöiltä ja yrityksiltä asuinpaikkatodistuksia.

Todellisen asuinpaikan ja verotusoikeuden omaavan valtion tunnistamiseksi on vain tarkkailtava veroparatiisivaltioiden myöntämiä asuinpaikkatodistuksia.

Standardin laajasta raportointivelvollisuudesta huolimatta sen ulkopuolelle on jätetty rahoituslaitoksia ja tietoja, jotka mahdollistavat varallisuuden piilottamisen standardiin sitoutuneisiin valtioihin. Standardin raportointivelvollisuus on mahdollista kiertää sijoittamalla varallisuus rahoituslaitoksiin, jotka ovat raportointivelvollisuuden ulkopuolella, tai tileille, jotka eivät kynnysarvojensa vuoksi ole raportoinnin kohteena. Raportointivelvollisuus on mahdollista välttää myös piiloutumalla yhtiön taakse, jolloin tosiallista edunsaajaa ei tunnisteta. Valtioiden kansallisten lainsäädäntöjen erot aiheuttavat tulkinnanvaraa raportointivelvollisuuteen. CRS:n due diligence-säännökset jättävät soveltamisen varaa valtioille jolloin valtioiden kansallinen lainsäädäntö saattaa vaikuttaa standardin soveltamisalan laajuuteen. Standardiin on siis jätetty pieniä porsaanreikiä, joiden takia kaikkea ulkomaisissa rahoituslaitoksissa sijaitsevaa varallisuutta ei raportoida oikean valtion veroviranomaisille.

Kolmas tutkimuskysymykseni oli, onko OECD:n uusi standardi aidosti globaali. Standardi on julkaistu vasta vuosi sitten ja multilateraalisen CAA-sopimuksen ovat allekirjoittaneet jo 52 valtiota²¹³. Sopimuksen osapuolena ei kuitenkaan ole yhtäkään valtiosta, jotka olen luokitellut tutkimuksessani kehitysmaaksi. Viidennessä luvussa olen tutkinut kohteleeiko standardi tasapuolisesti varakkaita valtioita ja kehitysmaita. OECD, jonka jäsenvaltiot koostuvat varakkaista länsimaista, on jättänyt kehitysmaiden tarpeet kokonaan huomioimatta standardia kehittäessään. Standardi ei voi toimia maailmanlaajuisesti, jos kehitysmaille ei anneta avustusta standardin implementoinnissa. Niin kauan kuin yksikin valtio kieltäytyy tai on kykenemätön sitoutumasta standardiin, varallisuutta on mahdollista piilottaa veroviranomaisilta.

Neljäs tutkimuskysymykseni oli, kumpi on tehokkaampi tapa sopia tietojenvaihdosta, bilateraalinen vai multilateraalinen sopiminen. Standardi antaa valtiolle vapauden valita, vaihtaako se tietoa bilateraalisen vai multilateraalisen sopi-

²¹³ 19.11.2014 mennessä. <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/MCAA-Signatories.pdf>

muksen avulla. Viidennessä luvussa olen perustellut, miksi multilateraalinen sopiminen on suositeltava tapa vaihtaa tietoa. Ensinnäkin transaktiokustannukset pienenevät, kun sopimusneuvotteluja ei tarvitse käydä kaikkien maailman valtioiden kanssa. Yksityiskohdat tietojenvaihdon toteuttamisesta tulee kuitenkin sopia aina erikseen, sillä tietojenvaihto tapahtuu aina bilateraalisesti valtioiden välillä, vaikka tietojenvaihdosta olisikin sovittu multilateraalisella sopimuksella.

Valtioille, joilla ei ole taloudellista valtaa painostaa muita valtioita bilateraaliseen sopimukseen, multilateraalinen sopiminen on ainoa keino mahdollistaa tietojenvaihto valtioiden, kuten Sveitsi kanssa. Multilateraaliseen sopimukseen liittynyt valtio alkaa automaattisesti vaihtaa tietoa kaikkien jo sopimukseen liittyneiden valtioiden kanssa. Sopimuksen osapuoli ei siis voi kieltäytyä vaihtamasta tietoa muiden sopimukseen liittyneiden valtioiden kanssa. Kun tietoa vaihdetaan multilateraalisen sopimuksen avulla, ainut keino tietojenvaihdon välttämiseksi on veto-oikeuden käyttäminen uuden valtion sopimukseen liittymisen estämiseksi. Standardin mukainen tietojenvaihto toimisikin tehokkaimmin, kun bilateraalinen sopimus, ja multilateraalisen sopimuksen veto-oikeus ilman hyväksyttäviä perusteita, poistettaisiin standardista

Viides ja viimeinen tutkimuskysymykseni on, miten yhteistyöhaluttomat valtiot saadaan painostettua mukaan uuteen standardiin. OECD on ottanut mallia standardiinsa Yhdysvaltojen FATCA-sopimuksesta, mutta jättänyt Yhdysvaltojen käyttämät sanktiot pois standardista. Yhteistyöhaluttomat valtiot kuitenkin tarvitsisivat kansainvälistä painostusta, jotta ne suostuisivat luovuttamaan verotustietoja. Yhdysvaltojen käyttämä rangaistusluontoinen lähdevero on vaikuttanut olevan toimiva ratkaisu ja jos standardiin liittyneet valtiot käyttäisivät sitä samanaikaisesti, standardin ulkopuolelle jättäytyminen olisi valtiolle todella epäedullista. Sanktioita ei kuitenkaan tulisi kohdistaa kehitysmaihin, ennen kuin niille on annettu tarvittavaa avustusta standardin implementoimiseksi.

OECD:n automaattisen tietojenvaihdon standardi on edistysaskel kansainväliselle verotustietojenvaihdolle. Se ei ole ainoa keino vaihtaa tietoa automaattisesti, mutta OECD:n kansainvälisesti arvostetun roolin vuoksi, sillä on mahdollisuus muodostua maailmanlaajuiseksi standardiksi. Vielä tällä hetkellä se ei rat-

kaise veroparatiisivaltioiden ongelmaa, sillä standardin soveltamisala ja due diligence –säännökset jättävät aukkoja raportointivelvollisuuteen. Lisäksi, jos kehitysmaita ei oteta mukaan tietojenvaihdon kehitykseen, niistä todennäköisesti muodostuu uusi varallisuuden piilopaikka. Nämä ongelmat ovat kuitenkin mahdollista ratkaista standardia muokkaamalla ja kehitysmaita tukemalla. Kyse tuskin onkaan siitä, pystyvätkö OECD:n päättäjät kehittämään standardiaan maailmanlaajuiseksi, vaan siitä onko heillä ylipäänsä tahtoa tehdä niin.